

## **A Economia Circular no Ordenamento do Território**

### **Ensaio de Análise Matricial ao Território da RLVT**

**Gonçalo Gonçalves Rodrigues**

### **Relatório de Estágio de Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território**

**Lisboa, Novembro, 2018**

---

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, realizado sob a orientação científica do Professor Doutor José Afonso Teixeira

## **AGRADECIMENTOS**

A realização do Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, cuja conclusão se perfila neste documento, diz respeito ao encerrar de uma importante etapa de um processo de construção pessoal e académico que já dura cerca de 18 anos. Realço que este processo não foi arquitetado de forma autónoma. Existe todo um trabalho externo protagonizado por uma série de pessoas, cujas ações me permitiram chegar a bom porto, destino esse que agora apreciamos.

O que é fundamental demonstrar e destacar neste item, é que é essencial não omitir o mérito que existe por trás de pequenos e grandes gestos que não deixaram cair a ambição e o desejo de suplantar as dificuldades. Essas importantes pessoas que me acompanharam, apoiaram e orientaram, merecem ser referenciadas, demonstrando-lhes a minha gratidão.

O primeiro destaque vai para a minha família e a minha companheira, cujos apoios foram o alicerce mais forte e proeminente nesta caminhada. Destaco os valores que me transmitiram e sobre os quais construí a minha personalidade e capacidade de trabalho, e que se pautaram pela defesa da disciplina e o brio, bem como várias condutas honoráveis, cujas palavras-chave são a responsabilidade, o respeito, a humildade e a honestidade, as quais continuarei a imprimir e aperfeiçoar na minha forma de ser. Todas as vezes que mostrei firmeza na minha convicção foi porque contava com o seu total apoio.

Com o mesmo grau de importância indico o brio e o rigor como principais máximas que com fundamento altruístico, nortearam a minha caminhada. Estas características só foram plenamente capacitadas e conservadas por intermédio das minhas amizades, cujas amostras diárias de luta, afínco, dedicação e empenho nas suas cruzadas, serviram como amparo e inspiração da pessoa que todos eles me reconhecem.

Por fim, mas não menos importante, destaco e nomeio todos aqueles que contribuíram diretamente para a realização do presente relatório de estágio, em particular o orientador e Professor José Afonso Teixeira e a Professora Margarida Pereira, o orientador de estágio na CCDR-LVT, Arqº Nuno Ventura Bento, assim como a equipa de parceiros técnicos e estagiários, Dra. Teresa Sanches, Dra. Alexandra Morgado, Dra.

Liliane Lima, Dra. Beatriz Konstantinovas e Dr. Francisco Marques. Guardo também um especial agradecimento ao Eng. João Pereira Teixeira que confiou este excecional desafio a um jovem inexperiente e ambicioso.

A todos vós vos deixo o meu sincero agradecimento por fazerem parte integrante desta caminhada, obrigado!

# **ECONOMIA CIRCULAR NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: ENSAIO DE ANÁLISE MATRICIAL AO TERRITÓRIO DA RLVT**

**Gonçalo Gonçalves Rodrigues**

## **RESUMO**

O conceito de Economia Circular (EC) está em integração rápida na construção de políticas públicas e de programas de co-financiamento europeu com orientação para a mudança de práticas em vários domínios e setores (da economia ao ambiente e do ordenamento do território ao urbanismo). A urgência desta abordagem, quer pelas questões ligadas à sustentabilidade, quer pelas transformações económicas decorrentes do desenvolvimento tecnológico e da abertura dos mercados, obriga a repensar o modo como o Ordenamento do Território (OT) beneficia deste novo desígnio e se adapta aos seus princípios.

Apesar do extenso processo de gestação do conceito de EC, este ainda não é suficientemente robusto para determinar, de forma eficiente, soluções que respeitem outros âmbitos que não o setorial, o que pode resultar em sérias limitações, se se tiver em consideração especificidades de cariz territorial e cultural, não consideradas pelo modelo. As políticas públicas concretizam-se no território, e neste sentido, a disciplina do OT (e do Urbanismo) pode desempenhar um papel estruturante na sua territorialização, dado que é este o campo de implementação das políticas públicas de EC. Assim, o documento começa por introduzir um exercício de teorização sobre os conceitos de EC e sobre os temas disciplinares para o território, nomeadamente o OT e o Urbanismo – assim como outros temas igualmente estruturantes, como o Desenvolvimento Sustentável e a Coesão Territorial.

O acesso ao financiamento desempenha um papel central no estímulo à inovação em EC e, de forma a promover a melhor tipologia de investimento, propõe-se uma metodologia de análise matricial para apurar a intensidade da relação entre as várias componentes da EC e do OT, por intermédio da qual, se identifica onde a integração dos princípios e a adoção das práticas da EC tem mais impacto no território, nomeadamente onde podem ser vertidas nos instrumentos e programas de OT. Na metodologia são favorecidas valências que garantem simplicidade, intuitividade e eficácia para o entendimento e análise do seu conteúdo, com a finalidade de facilitar a avaliação da relação entre conceitos e respetivas componentes/domínios e concluir onde se perspetivam mais vantagens para os territórios no investimento de programas e projetos de Economia Circular.

Por fim, é feito um levantamento aos instrumentos financeiros para financiamento (direto e indireto) de iniciativas de EC, assim como é enquadrada a abordagem estratégica da RLVT à EC.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento Sustentável, Economia Circular, Ordenamento do Território, Urbanismo, Região de Lisboa e Vale do Tejo

# **CIRCULAR ECONOMY ON SPATIAL PLANNING: FRAMEWORK AND A NEW APPROACH FOR INVESTMENT TARGETING**

**Gonçalo Gonçalves Rodrigues**

## **ABSTRACT**

Circular Economy is suffering a fast integration in public policies and European co-financing programs aiming to successfully shift practices in many economic activities and in spatial planning and urbanism as well. Considering the urgency of the topic, to what sustainability matters, along with the transformations on the run on economy, society and environment because of the arrival of new technologies and markets, makes it urgent to rethink how spatial planning benefits from this new concept and adapts to its principles. This article identifies and explores the components of the circular economy that are inside and outside of the spatial planning conceptual framework, aiming to unfolding the best investment opportunities, as well as infer about how to optimize the practices and processes of circular economy in spatial planning domain. For this exercise, the Region of Lisbon and Tagus Valley is the main case study.

Even though the long period of development of the concept of Circular Economy, it is yet to determine solutions that meet other areas than the economic one, which can lead to serious limitations with regard to aspects such as the territorial specificities, not contemplated by the circular model. Public policies take place in the territory and Spatial Planning (and Urbanism) plays an important role to approximate the content of those policies to the territories they are intended. This document starts by introducing the concepts of Circular Economy, Spatial Planning and Urbanism and theorizes about how they benefit each other, while making progresses to accomplish general goals such as Sustainable Development and Territorial Cohesion.

The access to funds plays a central role in stimulating innovation in Circular Economy. This document identifies and explores the components of the circular economy that are inside and outside of the spatial planning conceptual framework, aiming to unfolding the best investment opportunities, as well as infer about how to optimize the practices and processes of circular economy in spatial planning domain. For this exercise, the Region of Lisbon and Tagus Valley is the main case study.

Last but not least, there is a list of the main financing objects for direct and indirect financing of Circular Economy initiatives.

**KEYWORDS:** Circular Economy, Region of Lisbon and Tagus Valley, Spatial Planning, Sustainable Development, Urbanism

## ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO .....	1
1.1.	ÂMBITO DO ESTÁGIO E ESCOLHA DO TEMA .....	1
1.2.	INSERÇÃO NA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO.....	2
1.3.	ESTÁGIO CURRICULAR NA CCDR-LVT .....	5
1.3.1.	ÂMBITO E OBJETIVOS.....	5
1.3.2.	METODOLOGIA.....	9
1.4.	OBJETIVOS DO RELATÓRIO DE ESTÁGIO .....	13
2.	ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....	14
2.1.	TEORIZAÇÃO EM TORNO DA ECONOMIA CIRCULAR .....	14
2.2.	TEMAS DISCIPLINARES PARA O TERRITÓRIO.....	21
2.2.1.	DISCIPLINA E TÉCNICA.....	26
	URBANISMO .....	28
	ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.....	34
2.2.2.	DESENVOLVIMENTO DE CONCEITOS PARA O TERRITÓRIO.....	39
2.2.3.	DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA .....	42
3.	ENSAIO: ANÁLISE MATRICIAL DE ABORDAGENS AO TERRITÓRIO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO.....	46
3.1.	IDENTIFICAÇÃO DAS COMPONENTES DE CADA ABORDAGEM .....	48
3.2.	FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO NA RLVT .....	53
3.3.	FOCO ESTRATÉGICO DA EC COM SUPORTE NAS VÁRIAS ABORDAGENS RLVT .....	54
4.	CONCLUSÕES.....	57
5.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	61
	LEGISLAÇÃO.....	64
	GLOSSÁRIO DE CONCEITOS.....	65

## ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1: Organograma da CCDR-LVT **Erro! Marcador não definido.**
- Figura 2: Percurso do conceito e da abordagem da Economia Circular **Erro! Marcador não definido.**
- Figura 3: Esquema síntese Ellen Macarthur Foundation de Economia Circular **Erro! Marcador não definido.**
- Figura 4: Articulação da Economia Circular com outros conceitos na concretização do Desenvolvimento Sustentável **Erro! Marcador não definido.**
- Figura 5: Relação e articulação dos diferentes âmbitos dos sistemas territoriais e da Economia Circular **Erro! Marcador não definido.**
- Figura 6: Esquema do pilar estratégico da Economia Circular, RLVT **Erro! Marcador não definido.**
- Figura 7: Esquema da metodologia de acordo com as questões e respostas que esta pretende analisar **Erro! Marcador não definido.**



## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Documentos referência utilizados na elaboração do Relatório de Estágio.....	42
Tabela 2: Proposta de análise matricial entre componentes/domínios-chave de EC (eixo y) e OT (eixo x).....	49
Tabela 3: Componentes Economia Circular CIRCTER* e Domínios de Ordenamento do Território identificados no PN POT** .....	50
Tabela 4: Componentes Economia Circular CIRCTER* e Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo*** .....	51
Tabela 5: Exercício ilustrativo da metodologia (não representa o produto final) - Verde: aglomerado de correlação positiva (investir, acelera a transição para a EC); Vermelho: aglomerado de correlação negativa (investimento não contribui para a EC) .....	52

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**AML** – Área Metropolitana de Lisboa

**AREC** – Agenda Regional para a Economia Circular

**CCDR-LVT** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

**DPPA** – Divisão de Planeamento, Prospetiva e Avaliação

**EC** – Economia Circular

**OT** – Ordenamento do Território

**PAEC** – Plano de Ação para a Economia Circular

**PNPOT** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

**PPEC** – Programas e Projetos de Economia Circular

**RLVT** – Região de Lisboa e Vale do Tejo



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ÂMBITO DO ESTÁGIO E ESCOLHA DO TEMA

O presente relatório está inserido na componente não letiva do mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território (MUSOT), da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas / Faculdade de Ciências e Tecnologias – Universidade Nova de Lisboa (FCSH/FCT-UNL). A componente não letiva sob escrutínio assenta no desenvolvimento de um estágio curricular, que teve lugar na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), mais precisamente na Divisão de Planeamento, Prospetiva e Avaliação (DPPA), no período compreendido entre os meses de fevereiro e julho de 2018.

A decisão de inscrição na componente de Estágio Curricular com Relatório está diretamente associada à vontade do mestrando em agregar a um percurso no 2º ciclo do ensino superior em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, a respetiva experiência de contexto e âmbito profissional. A opção de desenvolvimento teórico com aspetos práticos dos temas da Economia Circular (EC) e do Ordenamento do Território (OT) em situação de exercício profissional, com a Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT) como enquadramento territorial, permitiu assim adequar a experiência académica com a prática profissional, colocando à prova os conhecimentos e faculdades adquiridas durante os últimos dois anos, no sentido de desenvolver um ensaio metodológico destinado a tornar mais acessível e eficiente a focalização de financiamento e investimento para Programas e Projetos de Economia Circular (PPEC) na RLVT.

É ainda de salientar a preferência atribuída à entidade de acolhimento para desempenho das funções enquanto estagiário, que foi motivada quer pela excelência e prestígio amplamente reconhecidos dos trabalhos aí desenvolvidos sobre temáticas territoriais, quer pela iniciativa e disponibilidade demonstradas pela entidade para acolhimento desta experiência académico-profissional, que avançou com propostas de temas deliberadamente atuais e estruturantes.

## 1.2. INSERÇÃO NA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO

A colocação do estágio curricular, na entidade e projeto acima referidos, foi facilitada pela Professora Margarida Pereira do Departamento de Geografia e Planeamento Regional (DGPR), da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL), tendo o Professor José Afonso Teixeira assumido a posição de orientador. Desta forma, foram feitos contatos junto do atual Presidente da CCDR-LVT, Eng.º João Manuel Pereira Teixeira, possibilitando o diálogo para o desenvolvimento de uma proposta alinhada com os interesses de todas as partes. Assim, o estágio curricular decorreu na DPPA, atualmente muito interessada no desenvolvimento dos temas de Economia Circular e Metabolismo Urbano.

O alinhamento do estágio curricular visou a contribuição para um novo volume editado pela CCDR-LVT sobre o tema da Economia Circular, sucedendo ao trabalho desenvolvido pelo Doutor Paulo Lemos e articulando-o com outros trabalhos a ocorrer na instituição. O conjunto destes projetos traduz a intenção da entidade de se assumir como uma plataforma competitiva e contributiva no desenvolvimento de conhecimento e implementação de Programas e Projetos de Economia Circular. Estes remetem para o esforço da entidade em cumprir diversos objetivos às escalas regional e local, nomeadamente os de desenvolvimento sustentável, agregando para o efeito, múltiplos contributos para a definição de uma Agenda Regional para a Economia Circular (AREC). Na instituição, o estágio teve início e desenvolveu-se sob a orientação profissional do Dr. Nuno Ventura Santos Bento, arquiteto e chefe de divisão da DPPA.

Importa referir que o Departamento de Planeamento, Prospetiva e Avaliação integra a Direção de Serviços de Desenvolvimento Regional (DSDR), que se insere na estrutura flexível da organização interna da CCDR-LVT (figura 1), que até à entrada em vigor do novo modelo de organização interna, na sequência de reestruturação, compreende 6 direções de serviço e 13 unidades orgânicas flexíveis organizadas num modelo de estrutura matricial (Portaria nº 528/2017, de 30 de abril, Despacho nº 12 166/2007, de 19 de junho e Despacho 7082/2013, de 31 de maio). Remetendo mais esclarecimentos para a Portaria e Despachos em evidência, à DPPA, compete dirigir as atividades enunciadas no nº 3.1.1 do Anexo do Despacho nº 12 166/2007, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 116:

1. “Dinamizar o planeamento estratégico, a execução, a monitorização e a avaliação do impacte das políticas públicas de desenvolvimento regional, nas áreas económica, social, ambiental e territorial;
2. Elaborar estudos de diagnóstico e prospetiva, de carácter regional, nas vertentes social, económica, territorial, ambiental e institucional, caracterizando de forma sistemática e permanente a sua área de actuação e identificando as principais oportunidades e factores críticos do desenvolvimento;
3. Realizar actividades de planeamento do investimento público que permitam assegurar o desenvolvimento, de forma territorialmente coerente à escala regional, de infra-estruturas e de redes de serviços colectivos;
4. Elaborar, divulgar e aplicar normas, metodologias e procedimentos relacionados com a instrução, o acompanhamento da execução física e financeira de programas e projectos (financiados por fundos nacionais e ou comunitários) e colaborar na definição de metodologias e indicadores de avaliação dos mesmos;
5. Analisar o grau de concretização dos objectivos de iniciativas na área do desenvolvimento regional, bem como proceder ao acompanhamento físico e financeiro dos programas e projectos de investimento regional ou com incidência regional, financiados por fundos nacionais e ou comunitários;
6. Propor instrumentos de política, na base da monitorização e avaliação do impacte das políticas públicas, nomeadamente as integradas no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, com aplicação no território Regional”.

No que respeita ao presente objeto de estágio, refere-se que a sua realização está enquadrada sobretudo nas atividades dos pontos 1, 2, 4 e 6 acima descritos. Neste âmbito, verifica-se o papel relevante da DPPA em promover e acompanhar na RLVT a execução e dinamização de práticas de planeamento estratégico, execução, diagnóstico, monitorização e avaliação de políticas públicas, alicerçadas na coerência das iniciativas públicas de desenvolvimento regional (nos domínios social, económico, ambiental, territorial e institucional) e articulação com as atividades desenvolvidas por privados - neste exercício por intermédio do tratamento e reflexão sobre as componentes de temas marcadamente estratégicos como a Economia Circular e o Ordenamento do Território.

Adicionalmente destaca-se o reduzido número de estudos com o presente quadro conceptual, objetivos e metodologia, e o virtual contributo destes para a transição de paradigma nos domínios estratégicos territoriais às escalas regional e local. É nesse âmbito que se enquadra o objeto do presente Relatório de Estágio, para o qual o mestrando se comprometeu em contribuir para o desenvolvimento articulado dos temas do Ordenamento do Território e Economia Circular. Este possui uma vertente pedagógica e uma vertente técnico-científica. Para tal, através de um ensaio metodológico de análise matricial, identificam-se os domínios-chave dos referidos âmbitos e a consequente relação entre estes, com o propósito de assinalar oportunidades e prioridades de focalização do financiamento e investimento público para territorializar e acelerar a transição da EC na RLVT. No âmbito do trabalho, a análise à relação entre as diferentes componentes-chave inclui o contributo de diversos especialistas que, para além de reduzir a subjetividade analítica da metodologia na identificação de eixos preferenciais para a focalização de financiamento e investimento público para EC, permite desenvolver conclusões sobre a compreensão global na região sobre a tradução da EC no OT. Este exercício e respetivas conclusões ficam remetidos para o relatório elaborado para a CCDDR-LVT. Este trabalho conclui com a identificação e interpretação dos objetos de financiamento público no domínio da EC, que devem ser considerados no financiamento de programas e projetos regionais públicos e privados de EC para a RLVT.

A CCDDR-LVT, de acordo com o Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro, é um serviço periférico da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, e sob a tutela conjunta do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, em coordenação com o Ministro-adjunto e com o Ministro do Ambiente. Detém como missão “assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas setoriais de âmbito regional, bem como executar as políticas de ambiente, ordenamento do território e cidades, de incentivos do Estado à comunicação social e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, ao nível da respetiva área geográfica de atuação” (CCDDR-LVT, 2015, p.1).

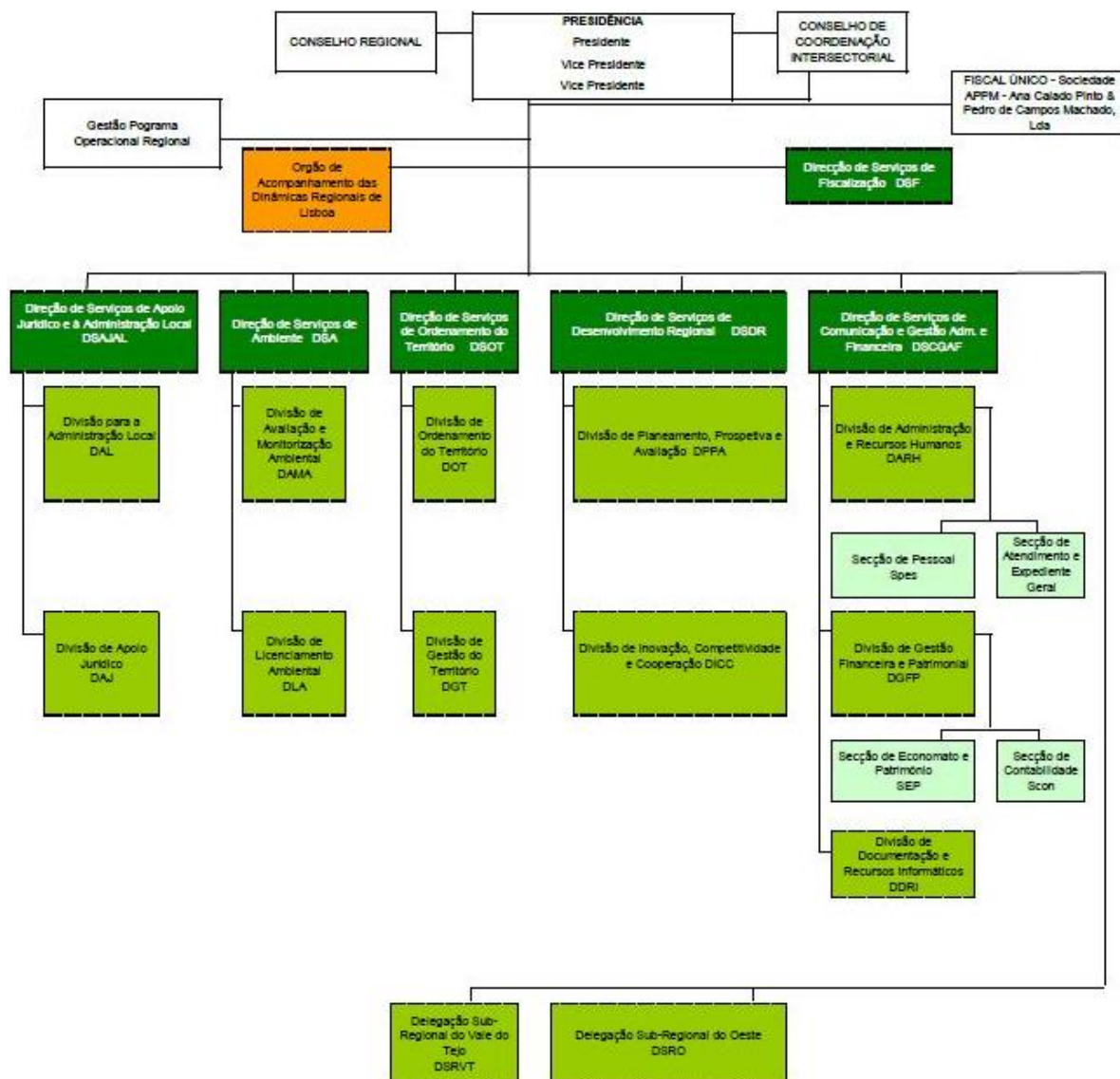


Figura 1: Organograma da CCDR-LVT

Fonte: CCDR-LVT, Orgânica

### 1.3. ESTÁGIO CURRICULAR NA CCDR-LVT

#### 1.3.1. ÂMBITO E OBJETIVOS

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Lei nº 58/2007, de 4 de setembro, e revisto em 2016 (Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2016, de 23 de agosto), corresponde a um instrumento de importância central na materialização de políticas públicas com incidência territorial. No seguimento da decisão do Governo em proceder à alteração do PNPOT (Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2016, de 23 de agosto), o programa de ação - que chegou



ao seu término no final de 2013 – correspondeu ao principal alvo da revisão. Neste âmbito, a Direção Geral do Território convidou cada uma das cinco CCDR a organizarem seminários em torno de um tema que considerassem relevante. O tema escolhido pela CCDR-LVT para ser o enfoque do seminário, que teve lugar em outubro de 2016, foi a Economia Circular, a partir da qual foram refletidos os problemas e desafios do Ordenamento do Território ao nível nacional e regional, abordando questões transversais a ambas as temáticas. Refira-se que apesar de o tema não constar do produto final da alteração ao PNPOP, a sua importância e urgência no panorama (inter)nacional foi determinante na decisão da CCDR-LVT, tendo influenciado o peso que lhe atribuiu na agenda estratégica regional e o empenho na posição de liderança assumida no desenvolvimento do tema às escalas nacional, regional e local.

O Presidente da CCDR-LVT, João Pereira Teixeira, ainda em contexto de discussão do PNPOP, expressou que a aposta na EC se justifica, pois permite ‘operacionalizar’ as várias “dimensões, temáticas, áreas de atividade e categorias espaciais” do desenvolvimento sustentável (*in* CCDR-LVT, 2017b, p.4). E justifica-se, ainda, pela tendência verificável nas alterações sociais e respetivos efeitos na economia e no mercado de trabalho, que convergem com os princípios promovidos pela EC; transitaremos para “um modelo económico mais inteligente que incorpore o conhecimento científico, a tecnologia, a qualidade, a coesão, o ambiente, os valores culturais e também os valores territoriais” (Teixeira, 2013, p.2), assim transmitindo confiança aos decisores públicos e privados para encararem e investirem neste modelo, em conjunto com o estudo e compreensão do metabolismo urbano, na conjuntura atual do pós-crise (*in* CCDR-LVT, 2017b, p.9-10).

O seminário organizado pela CCDR-LVT em 2016 – que contou com vários nomes relevantes da investigação e promoção da EC em Portugal, como Paulo Lemos, Eduardo Brito Henriques, Paulo Ferrão, Catarina Roseta Palma e Célia Ramos -, foi um importante marco para a região caracterizado pela definição de um novo foco estratégico em torno da EC, que a partir deste primeiro impulso, veio continuamente a ganhar relevo e a ser parte integrante das discussões sobre políticas para a região.

O tema foi recentemente integrado no documento Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT, 2018), enquanto constituindo um dos dez

pilares estratégicos para preparar o futuro da região, visando torná-la mais competitiva internacionalmente, dinamizando a coesão territorial e reforçando a coesão social, incidindo a sua ação na promoção do potencial dos territórios da RLVT.

Em paralelo, emerge a necessidade de alargar o conhecimento sobre o metabolismo urbano e regional da RLVT, que resulta do interesse em “explorar os atuais instrumentos de atuação do Estado na região”, e facultar a compreensão sobre o conjunto dos fluxos e interações que a caracterizam e, dessa forma, facilitar a “implementação de políticas públicas, articulação de entidades, coordenação de programas, e execução de cofinanciamento” no sentido de acelerar a transição para a EC. A CCDDR-LVT entende que esse objetivo só será possível instrumentalizando a EC no e para o território (territorialização da EC) no sentido de agilizar a transição e torná-la mais eficiente, considerando as especificidades e potencialidades de cada território e a sua integração nos sistemas superiores.

Neste âmbito e paralelamente a outros projetos, a CCDDR-LVT acolheu o desenvolvimento de quatro projetos no âmbito de vários estágios curriculares (e não curriculares) para mestrados: dois focados no metabolismo regional dos setores vitivinícolas e da construção civil, em jeito de preparação para a elaboração da Agenda Regional para a Economia Circular (AREC) da RLVT; e dois no campo da EC. Ao primeiro estagiário, foi solicitada a elaboração de um Guia de Boas Práticas para as Autarquias sobre Economia Circular para apoiar os municípios a adotarem a EC; ao segundo – que corresponde ao objeto do presente estágio - foi pedida a conceção de uma metodologia destinada a identificar prioridades de focalização de financiamento e investimento público para a EC, que foi ajustada para poder incluir a dimensão do OT e, desta forma, ter em consideração também as especificidades e potencialidades dos territórios com vista a auxiliar a territorialização dos PPEC.

O relatório intitulado “A Economia Circular no Ordenamento do Território: Ensaio de Análise Matricial ao Território da RLVT” apresentava uma estrutura composta por três grandes capítulos que foram sujeitos a poucas alterações no decurso do estágio curricular: **1** – Teorização em torno da Economia Circular; **2** – Temas disciplinares para o território; **3** – Análise matricial de abordagens ao território da RLVT.

No começo (fevereiro de 2018), o trabalho desenvolvido no estágio curricular foi focalizado na realização dos capítulos 1 – Teorização em torno da Economia Circular, e 2 - Temas disciplinares para o território. Por intermédio de consulta e reflexão sobre bibliografia diversa, fez-se um enquadramento dos temas/conceitos. No primeiro caso (capítulo 1), procurou-se descrever e refletir sobre o conceito de EC, a sua evolução, características e histórico na RLVT, enfatizando a sua relação com o domínio territorial. O segundo capítulo focou-se no território e no domínio territorial, tendo em conta a escala regional onde se insere o trabalho, o que permitiu a partir daí abordar os conceitos de Urbanismo e Ordenamento do Território, bem como outros conceitos importantes para o atual paradigma territorial, como o desenvolvimento sustentável, a coesão territorial e a Economia Circular (focada no território regional), tendo por base diversos documentos de referência.

O capítulo 3, referente ao ensaio metodológico, foi onde incidiram as maiores correções à metodologia. Foi projetado inicialmente para incluir, na análise matricial de componentes-chave, a dimensão do Urbanismo e respetivas componentes/domínios, tendo sido excluída para não dificultar e tornar redundante a análise central do ensaio, que é a correlação entre componentes de EC (setorial) e de OT (territorial). Recorrendo aos conhecimentos sobre ambos os temas, assim como documentos de referência, a matriz foi preenchida com os resultados da identificação dos domínios-chave de Economia Circular e Ordenamento do Território, tendo sido preenchida nesse capítulo e a sua funcionalidade devidamente explanada. Os instrumentos económicos destinados ao financiamento público dos PPEC foram também, sob semelhantes circunstâncias, identificados e organizados em objetos de financiamento direto e indireto para a EC.

Fruto das limitações de tempo associadas à elaboração deste documento e aos prazos que se lhe aplicam, optou-se por resumir este documento a um ensaio metodológico, sendo que o texto com as impressões e conclusões sobre a execução da metodologia desenvolvida e aplicação à realidade da RLVT, constam no relatório elaborado para a CCDD-LVT.

Simplificando, com o objetivo de conciliar os interesses de todas as partes envolvidas neste trabalho, foram consagrados os seguintes objetivos, em torno dos quais foi desenvolvido o trabalho no âmbito do estágio curricular:

- A. Caracterizar o conceito de Economia Circular e enquadrá-lo em função de temas disciplinares para o território relevantes no âmbito da RLVT – Ordenamento do Território e Urbanismo -, e outros igualmente pertinentes como o Desenvolvimento Sustentável e a Coesão Territorial;
- B. Identificar componentes de Economia Circular e Ordenamento do Território para selecionar domínios prioritários para financiamento e investimento em EC na RLVT, com base no contributo de diversos especialistas na região;
- C. Construir um esquema global com base nos resultados do objetivo anterior para enquadrar a relação entre a EC e o OT;
- D. Identificar pacotes de financiamento direto e indireto para programas, projetos e políticas de EC para a RLVT;
- E. Analisar a opinião dos especialistas na RLVT, com múltiplas ocupações e com diversos *backgrounds* académicos e profissionais, relativamente à relação entre os conceitos de EC e OT.

### 1.3.2. METODOLOGIA

Em fevereiro de 2018 e, com a coordenação geral do Presidente da CCDD-LVT, a elaboração do projeto A Economia Circular no Ordenamento do Território: Ensaio de Análise Matricial ao Território da RLVT, onde se encontra inserido o estágio curricular, foi atribuído ao mestrando e estagiário Gonçalo Rodrigues – elemento externo à entidade –, sem prejuízo de colaboração de outros elementos, e que esteve sobre a orientação, interna à entidade, do Arq<sup>o</sup>. Nuno Bento, técnico chefe da DPPA, e ao orientador Professor José Afonso Teixeira, do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da NOVA FCSH.

Neste âmbito, destaco o nosso contributo ao nível da síntese sobre teorização, definição e enquadramento do conceito de EC, tendo por base a informação constante em publicações e fontes de referência, atuais e de autores credíveis, como é o caso das

publicações da Ellen Macarthur Foundation (2015, 2018a e 2018b), o Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC) (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017), e P. Lemos (2018). A mesma regra para consulta e seleção de informação e bibliografia foi aplicada para os temas disciplinares para o território (capítulo 2), que possibilitam, em conjunto com a informação do capítulo 1, um melhor entendimento e domínio sobre os conceitos que estão na base do que foi desenvolvido no capítulo 3, nomeadamente no que respeita à identificação dos domínios-chave de EC e do OT. Esta procurou contextualizar temas estruturantes na abordagem ao território como são o Ordenamento do Território e o Urbanismo e articulá-los com outros conceitos igualmente importantes como o Desenvolvimento Sustentável e a Coesão Territorial, desígnios basilares da ação quer da EC, quer do OT e do Urbanismo. Estes documentos fundamentais constam do corpo deste documento, juntamente com uma breve descrição do seu conteúdo e o respetivo papel na construção do texto (consultar tabela 1).

Com o objetivo de identificar quais os domínios de OT onde pode ser mais vantajoso concentrar apoios financeiros a programas e projetos de EC, propõe-se uma metodologia de análise matricial para apurar a intensidade da relação entre as várias componentes da EC e do OT, por intermédio da qual, se infere onde a integração dos princípios e a adoção das práticas da EC tem mais impacto no território, nomeadamente onde podem ser vertidas nos instrumentos e programas de OT. A metodologia escolhida permite cruzar domínios qualitativos de diferentes conceitos e analisar a relação existente entre esses domínios e conceitos aceitavelmente concreta do ponto de vista académico e científico. Considerando que se identificam e correlacionam componentes de âmbitos tão distintos como EC (sectorial) e OT (territorial), são favorecidas valências na metodologia que permitam simplicidade, intuição e eficácia para o entendimento e análise do seu conteúdo, sendo que inclui uma escala de Likert de 5 níveis (sendo 5 muito prioritário/relação forte, e 1 pouco prioritário/relação fraca) com a finalidade de facilitar a avaliação da relação entre conceitos e respetivas componentes/domínios-chave (tabela 3 e tabela 4).

Associado ao domínio do autor sobre os temas, salvaguardado pelo estudo e consulta dos vários documentos referência (tabela 1), foram identificadas e

selecionadas as componentes/domínios-chave de EC e OT (tabela 3 e tabela 4). Primeiro, no caso da EC (5), foram integrados os grandes domínios-chave (*Key features*) que constam da Table 1 do projeto CIRCTER, editado pela ESPON (2018). Estes foram assumidos considerando dois aspetos: o primeiro remete para a validade e reconhecimento do trabalho de identificação destas componentes/domínios imputado ao grupo de trabalho e respetivo documento e; o segundo incide sobre a decisão de conservar e garantir, acima de tudo, a aplicabilidade diligente da metodologia.

Já a identificação e seleção das componentes-chave de OT (18), foi inspirada nos principais temas do OT constantes da versão final do Diagnóstico da alteração do PNPO (DGT, 2018), que assumimos como coincidindo com as componentes-chave clássicas da política nacional (macro) de OT, e por isso válidas para integrar a metodologia; bem como nos Pilares Estratégicos da Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT, 2018), que são elencados tendo uma base territorial como alicerce. Estes não correspondem apenas a uma abordagem regional estratégica do OT (desenvolvimento regional), como podem ser (e foram) encarados como uma visão moderna dos domínios-chave do OT, mais enquadrada com o paradigma em vigor (consultar capítulo 2.2.1), complementando aqueles clássicos já identificados.

Após preenchida a matriz com os domínios-chave, foi incorporado na metodologia um sistema de análise definido pela sua simplicidade, aplicabilidade e eficiência para a execução da metodologia e foram retiradas ilações/resultados. Optou-se, portanto, por incluir um sistema baseado na referida escala de Likert com 5 níveis para traduzir e identificar prioridades de EC no OT. Esta metodologia pode oferecer argumentos para a concretização orientada (dirigida a escalas ou temas) ou focada (dirigida a áreas geográficas dos investimentos presentes e futuros, para concretizar a EC, o que legitima o exercício e interpretações dele retirados. A principal é que este permite uma avaliação aceitavelmente concreta da correlação existente entre conceitos de naturezas distintas, com base na avaliação da relação entre as suas componentes: EC (tendencialmente setorial), OT (transversalmente territorial) -, que se destina a contribuir para definir prioridades no investimento e financiamento em EC na RLVT.

Embora se admita alguma subjetividade na identificação de componentes/domínios e sua avaliação – problema comum a metodologias

semelhantes onde são escrutinados e utilizados âmbitos qualitativos -, este aspeto pretende-se minimizado com a recolha de contributos (pareceres em resposta a inquérito) de natureza multidisciplinar na avaliação das componentes/domínios de EC e OT, da parte de diversos especialistas, possibilitado pelo envio, via e-mail, de um inquérito para preenchimento da matriz de componentes/domínios-chave de EC e de OT – exercício efetuado no âmbito do relatório produzido para edição pela CCDD-LVT\*. Tendo concluído que o resultado do levantamento feito dos componentes/domínios-chave podia ser inconclusivo por via da simplicidade e abrangência de cada um dos elementos identificados, optou-se por incitar os inquiridos a identificarem prioridades de concretização de EC no OT, por meio de uma regra incluída no corpo do inquérito onde não é permitido repetir a mesma pontuação em cada coluna (componente/domínio do OT). Ainda neste âmbito, foi possível desenvolver também um esquema global com alguma confiança, onde figura uma representação da forma como a EC integra o OT, tendo por base, os resultados do tratamento estatístico feito às avaliações dos especialistas, assim como tecer conclusões sobre a configuração geral do entendimento desses especialistas a respeito da relação entre a EC e OT, segundo o entrosamento das suas componentes/domínios-chave – que integra o relatório produzido para edição pela CCDD-LVT\*<sup>1</sup>.

Por fim, foi elaborado um esclarecimento, seguido de levantamento, dos instrumentos económicos destinados ao financiamento público de PPEC, que foram organizados segundo o seu enquadramento regulamentar nas seguintes categorias: objetos de financiamento direto e; objetos de financiamento indireto. Este levantamento teve substancial inspiração no levantamento efetuado por P. Lemos (2018), e recebeu contributos de outras fontes como o PAEC, a EEA Grants<sup>2</sup> e a plataforma finlandesa, Sitra<sup>3</sup>.

Note-se que o conteúdo deste documento corresponde a uma versão compacta do documento de mesmo nome produzido para e a pedido da CCDD-LVT, sendo que reproduz e adapta vários dos seus conteúdos ao respetivo âmbito académico.

---

\*<sup>1</sup> Por concluir e editar à data da conclusão do Relatório de Estágio

<sup>2</sup> EEA Grants – Norway Grants, Who we are - EEA Grants. Disponível em: <https://eeagrants.org/Who-we-are/EEA-Grants>

<sup>3</sup> Sitra, A Circular Economy. Disponível em: <https://www.sitra.fi/en/topics/a-circular-economy/>

## 1.4. OBJETIVOS DO RELATÓRIO DE ESTÁGIO

As adaptações sucedidas no conteúdo do estágio, por sua vez, geraram ajustamentos aos objetivos definidos inicialmente para o Relatório de Estágio. Assim, salientam-se como propósitos pedagógicos e técnico-científicos (caso de estudo), a cumprir no presente relatório:

- Definir a Economia Circular e explicar em que condições surge o conceito;
- Caracterizar a evolução do conceito e da legislação aplicável à EC e contextualizar a sua relevância internacional, nacional e regional;
- Analisar as principais referências políticas e programáticas nacionais e regionais de EC e avaliar as suas propostas;
- Destacar a importância da dimensão territorial e discutir a abordagem da EC à imagem deste domínio;
- Refletir sobre os temas disciplinares para o território, bem como sobre o entrosamento destes com paradigmas atuais como a EC, face às novas tendências económicas, sociais, ambientais e territoriais;
- Apresentar os documentos de referência para o objeto do Relatório de Estágio, e sumarizar os seus conteúdos e contributos;
- Explicitar a metodologia de análise matricial, o seu funcionamento e os seus objetivos operacionais, bem como o processo de identificação e critérios de seleção para as componentes/domínios-chave de EC e OT;
- Refletir sobre as forças e fraquezas da metodologia, e relacionar com as dificuldades inerentes à sua conceção e com os resultados que se esperam obter através da sua implementação;
- Listar os principais instrumentos económicos para financiamento direto e indireto de programas e projetos de EC;
- Relacionar a aplicação da metodologia com o foco estratégico (programático) da RLVT para a EC;
- Integrar conhecimentos teóricos e competências técnicas no âmbito do estágio curricular.



## 2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A elaboração do presente relatório de estágio é fundamentada em conteúdo teórico, que constitui o suporte para a componente prática realizada no âmbito do estágio curricular. Assim, de acordo com os objetivos teóricos propostos, procura-se conceptualizar e teorizar sobre a Economia Circular e os vários temas disciplinares para o território, bem como refletir sobre a respetiva importância teórico-metodológica e como se processa e pode processar a relação entre estes domínios com diferentes naturezas – setorial vs territorial. De igual modo, pretende-se dar destaque aos documentos de referência fundamentais para a introdução aos temas e futuros desenvolvimentos dentro do mesmo âmbito.

### 2.1. TEORIZAÇÃO EM TORNO DA ECONOMIA CIRCULAR

Nesse período começaram a emergir os princípios que estão na génese do conceito da Economia Circular (EC). Creditada como um dos passos mais relevantes no sentido da consciencialização para a existência dos problemas gerados pela atividade produtiva está a publicação em 1962, do livro *Silent Spring* de Rachel Carson, onde a autora denuncia as consequências para os ecossistemas da produção industrial com recurso aos pesticidas, nomeadamente o DDT, questionando a crença cega no progresso e dando um contributo muito valioso no lançamento do movimento ambientalista.

Lançado o debate, as décadas subsequentes refletiram a importância das contestações e preocupações difundidas pela obra de Carson. A participação e organização de vários ramos da sociedade civil internacional em torno dos limites do crescimento, que originaram grupos de discussão como o Clube de Roma em 1968, bem como a reflexão iniciada pelos dirigentes mundiais em 1972 na Conferência de Estocolmo, foram contributos fundamentais para discutir e expor as insuficiências do modelo económico linear vigente e encetar esforços de construção de alternativas mais sustentáveis.

No ano seguinte, a então Comunidade Económica Europeia (CEE) inicia um período de hegemonia em matéria de desenvolvimento e produção de instrumentos e políticas de ambiente, com a aprovação do Primeiro Programa de Ação na área do

Ambiente. Nesse documento, estão incluídos princípios como o da prevenção e o do poluidor pagador, máximas que para além do cunho que deixaram na legislação subsequente, estabeleceram condições propícias ao desenvolvimento e implementação de conceitos como o da EC.

O conceito de EC integra diversos contributos teóricos e práticos no sentido de um desenvolvimento mais sustentável e de uma economia restaurativa e regenerativa, favorecendo ações enquadradas com os seguintes princípios:

- Preservar e incrementar o capital natural fomentando políticas e ações favoráveis à regeneração dos stocks de recursos naturais e dos sistemas naturais onde se inserem, equilibrando o *inflow* de recursos preferencialmente com *inputs* de recursos renováveis.
- Otimizar o rendimento dos recursos, promovendo a sua circularização no mais alto nível de utilidade e valor económico pelo máximo de tempo possível.
- Favorecer produtos, serviços e modelos de negócio alicerçados em princípios e práticas de eficiência na produção e consumo, mitigando e excluindo a produção de resíduos e a poluição dos sistemas territoriais.

É mencionado pela primeira vez em 1977, no relatório de pesquisa para a Comissão Europeia, elaborado por W. Stahel e G. Reday, *“The Potential for Substituting Manpower for Energy”*, onde é abordada a visão de uma economia cíclica (*“economy in loops”* ou economia circular<sup>4</sup>) e o seu impacto na criação de emprego, competitividade económica, poupança de recursos, prevenção do desperdício e geração de resíduos. Stahel desenvolveu posteriormente o conceito em várias publicações, com destaque para o livro *“The Performance Economy”*, editado em 2006 e revisto em 2010. A primeira definição de Economia Circular surge apenas em 1990, na obra *“Economics of Natural Resources and the Environment”*, de D. W. Pearce e R. K. Turner.

As décadas seguintes são marcadas pelo reforço e precisão do conceito, a partir de outras noções e filosofias, como a ecologia industrial (R. Lifset e T. Graedel), a filosofia

---

<sup>4</sup> Ellen Macarthur Foundation, *School Of Thoughts – The performance economy*, 2018, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/schools-of-thought/>;

*“cradle to cradle”* (W. McDonough e M. Braungart), o biomimetismo (J. Benyus), entre outros.

Outro importante contributo para o desenvolvimento do conceito de EC foi a publicação, em 1987, do relatório O Nosso Futuro Comum pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral da ONU em 1983 e presidida por Gro Harlem Brundtland, que assinalou a definição mais generalizada do conceito de Desenvolvimento Sustentável, que, em conjunto com a circularização da economia, se tornou um objetivo estruturante da transição da economia linear para uma EC.

No que respeita à legislação, os primeiros instrumentos legislativos inspirados nos princípios da EC remontam a 1994, na Alemanha, e incidem em particular sobre a gestão de resíduos. Com o novo milénio, assiste-se, à escala internacional, à disseminação da EC nas legislações nacionais, sendo assinalável a posição de liderança da China em termos de investimento nesta matéria, com a criação de vários projetos-piloto com base nas experiências das estratégias encetadas pela Alemanha e o Japão. Depois de 30 anos em que a EC se manteve ausente das prioridades políticas internacionais, em 2002, o gigante asiático assume formalmente o conceito como instrumento de política e, em 2008, cria legislação que promove a transição para o novo modelo, transversal a toda a estrutura económica – desde a promoção dos 3 Rs na sociedade e indústria, à conceção de produtos e promoção de sinergias industriais e de intercâmbio de conhecimentos entre universidades internas e estrangeiras -, dando novo vigor à EC no mundo.

No entanto, é apenas em 2010 que o conceito é apontado como um verdadeiro paradigma. Encarada como um marco fundamental no desenvolvimento da EC, a criação da Fundação Ellen Macarthur (2009) torna-se referência internacional nas matérias direta e indiretamente relacionadas com a EC, destacando-se os seus contributos para o desenvolvimento e difusão do conceito, bem como para o envolvimento e convergência de múltiplas entidades (grandes empresas e organizações civis e governos). Esta dinâmica resulta na publicação, em 2012, do relatório *“Towards the Circular Economy, Vol.1”*, onde se faz uma análise económica do potencial latente na transição

de modelos económicos, tendo a União Europeia como estudo de caso, e em diversos trabalhos sequentes sobre o mesmo tema.

Depois do trabalho de sensibilização e esclarecimento público e privado liderado por Ellen Macarthur, surge a produção do Pacote da Economia Circular da Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2015), que marca um ponto de viragem na transição de paradigmas na Europa, onde são definidas metas ambiciosas de tratamento de resíduos e reciclagem para estimular a transição dos países-membros para uma EC.

Em Portugal, em dezembro de 2017 é aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº190-A/2017, o Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC), reforçando a Política Nacional de Ambiente; em outubro de 2018, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) coloca o tema em discussão pública na esfera regional com o Seminário sobre “Território e Economia Circular”, realizado no âmbito da atualização do PNPOT, com diversos trabalhos e intervenções públicas sobre o tema, integrando, em 2018, a EC como Pilar da Estratégia para o território da RLVT no documento “Para uma Estratégia 2030 da RLVT” que visa contribuir para a preparação do próximo quadro comunitário 2021-2027”.

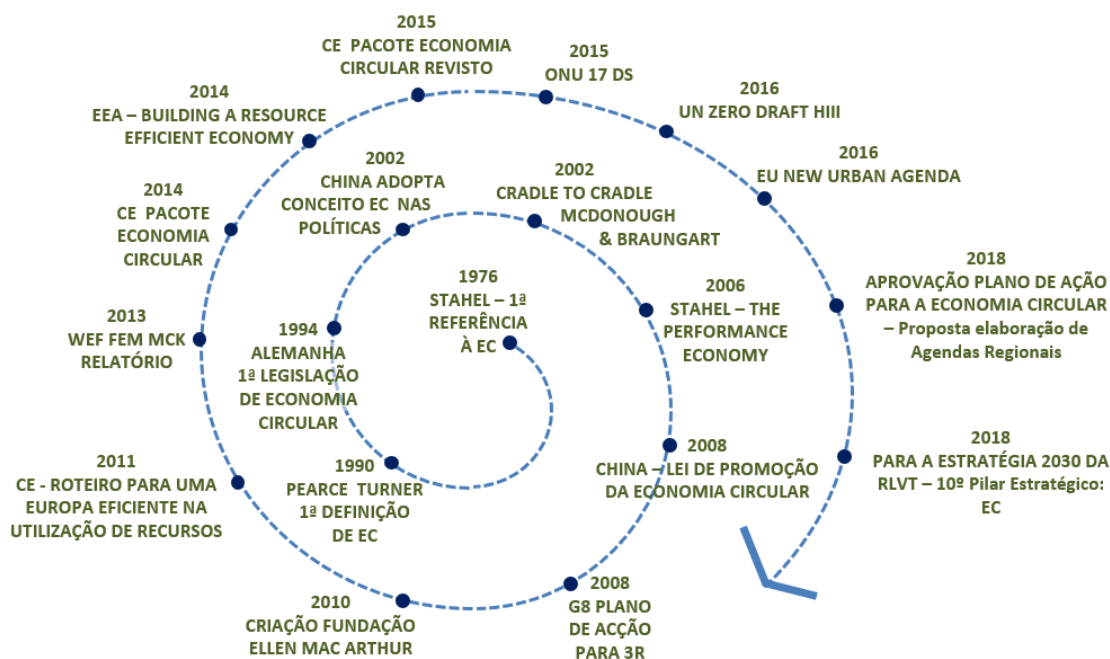


Figura 2: Percurso do conceito e da abordagem da Economia Circular

Fonte: DSDR Dossier Prospetivo, CCDRLVT 2018

O PAEC (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017, de 11 de dezembro) é o documento referência da política nacional para a transição para a EC, para o horizonte temporal até 2050, que materializa a ambição do Governo de Portugal em tornar a economia portuguesa eficiente no uso de recursos e neutra em carbono. Entre outros aspetos, consagra o conhecimento, a investigação e a inovação como elementos estruturantes da economia e respetivos agentes económicos e cidadãos consumidores; considera a economia e a prosperidade por ela gerada o mais inclusiva e resiliente possível; dinamiza e valoriza a sociedade através da transparência, participação pública e colaboração entre atores.

Para materializar o potencial da EC e concretizar os princípios inerentes ao conceito na escala regional, o PAEC apontou a elaboração de Agendas Regionais para adaptar esses princípios às especificidades territoriais de cada região, as quais devem ser desenvolvidas pelas CCDR com participação e colaboração ativa de municípios, CIM, universidades, empresas e associações civis. Para reforçar e impulsionar a transição do modelo económico nas regiões, as Agendas Regionais devem incluir uma estratégia que sirva de suporte a políticas, planos e programas. É nesse sentido que o documento “Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo” (CCDRLVT, 2018), assume um carácter inovador no país, à escala regional. Nele, a CCDR-LVT define, dentro do quadro de políticas de base territorial, a Economia Circular como 10º Pilar Estratégico para a promoção da competitividade internacional da RLVT, a dinamização da coesão territorial e o reforço da coesão social, apontando áreas estratégicas que, por sua vez, incluem linhas de ação, identificando as prioridades de partida para a sua concretização.

É ao nível regional/local que a EC converge com o território e respetivos temas disciplinares como o Ordenamento do Território e o Urbanismo, pelo que, numa avaliação sumária do PAEC, este se mostra como uma plataforma bem estruturada, que considera as questões de subsidiariedade inerentes às problemáticas territoriais e respetivas especificidades, promovendo um valioso contributo para a tentativa de territorialização dos princípios da EC – introduzindo o modelo nas cadeias de valor setoriais e respeitando as especificidades socioeconómicas dos territórios. Isto porque os territórios não são todos iguais nem se regem todos pelos mesmos processos nem obedecem às mesmas lógicas. Possuem diversidade de características e de dinâmicas,

forças e fraquezas, diferentes realidades e problemáticas político-legislativas, culturais, económicas, sociais e ambientais, identificáveis através de valores variáveis e muitas vezes discrepantes de indicadores.

À escala supranacional, de onde é originário o volume mais significativo de diretivas e documentos de políticas de EC, e que compõem o referencial político e estratégico de EC da RLVT, é expressa a necessidade de territorialização dessas medidas, determinante para a eficiência e eficácia da transição de modelo económico na Europa. Como esclarece a Comissão Europeia<sup>5</sup>, o quadro territorial da União Europeia é composto por um mosaico de realidades e regiões (28 países, 276 regiões, 1342 sub-regiões e dezenas de milhar de cidades). Esta riqueza territorial deve ser reconhecida e valorizada no sentido de salvaguardar o Desenvolvimento Sustentável dos territórios e regiões, a sua coesão e competitividade e respetivas condições de governança e qualidade de vida das populações.

No entanto, apesar do extenso processo de gestão do conceito, este ainda não é suficientemente robusto para determinar, de forma eficiente, soluções que respeitem outros âmbitos que não o setorial. A EC promove transformações profundas ao nível da produção e do consumo, nomeadamente numa abordagem aos materiais e recursos da economia (*inputs* físicos), com forte incidência territorial e nas relações interregionais. De facto, a EC incentiva a transição de uma existência humana com carácter intrusivo e insustentável nos territórios, para uma outra em harmonia e equilíbrio com os sistemas onde se localizam as atividades humanas, atuando numa reforma profunda da economia com base nos princípios restaurativos e regenerativos da natureza (Figura 3).

---

<sup>5</sup> Comissão Europeia, Territorial Dashboard. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=18&v=DkvRV7FcRrk](https://www.youtube.com/watch?time_continue=18&v=DkvRV7FcRrk)

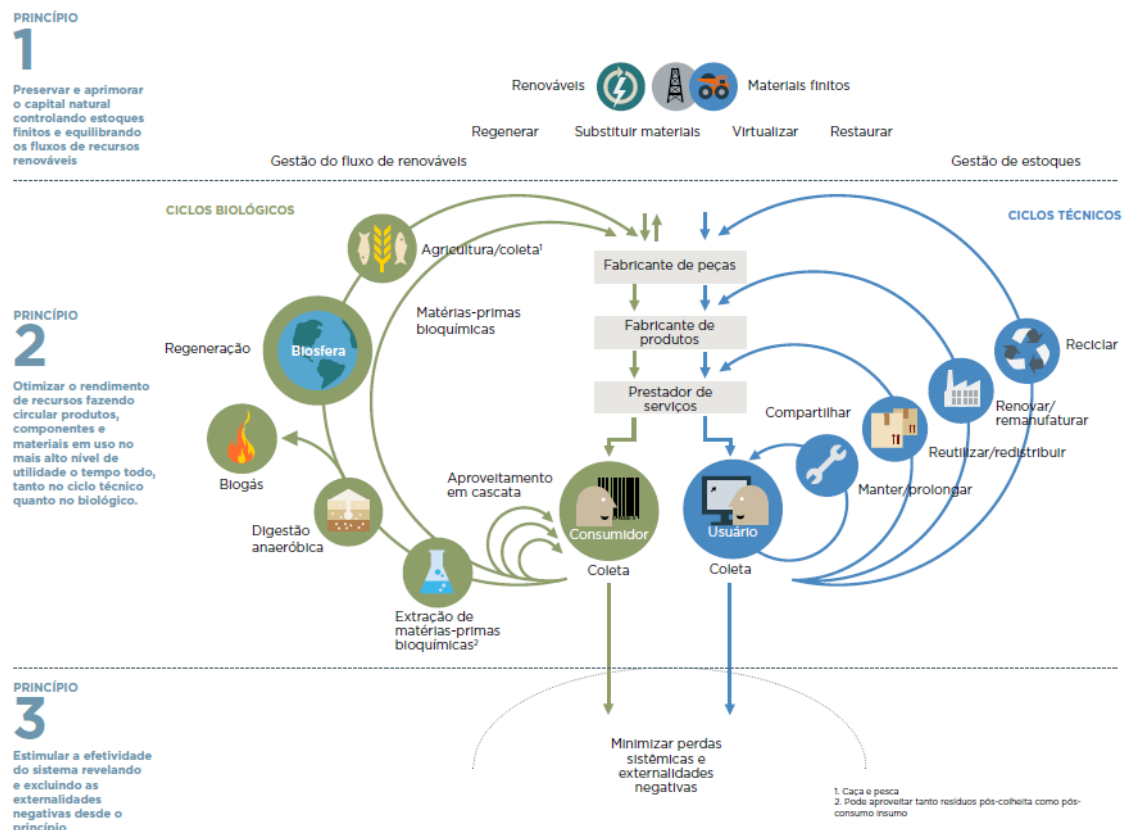


Figura 3: Esquema síntese Ellen Macarthur Foundation de Economia Circular

Fonte: *Rumo à Economia Circular: o racional de negócio para acelerar a transição*, Ellen Macarthur Foundation, 2015

Enquanto conceito com uma vertente económica vincada, possui ainda um âmbito de ação sobretudo setorial e mais circunscrito, comparativamente a outros desígnios (ESPON, 2018), o que pode resultar em sérias limitações, se se tiver em consideração especificidades de cariz territorial e cultural, não consideradas pelo modelo. Por exemplo, uma política de EC para promoção e construção de simbioses industriais para um município da Área Metropolitana de Lisboa, vai-se deparar com diversos constrangimentos na sua implementação num município do interior alentejano se for inadequada às realidades específicas desse território. Para além de que, por defeito, esta pode ser uma medida que não se enquadre devidamente no âmbito territorial rústico, embora o potencial identificável no seu meio “predileto” seja replicável com igual qualidade de *outputs* se adaptado às especificidades territoriais. Refira-se ainda, tendo em consideração o papel global da EC defendido pelo ESPON (2018) para a materialização, com sucesso, da visão de Brundtland, da necessidade

imperativa de articulação de medidas de EC com outras de naturezas diferentes, nomeadamente de âmbito territorial (Desenvolvimento Territorial), ambiental (Crescimento Verde) e social (Desenvolvimento Humano) (Figura 4).

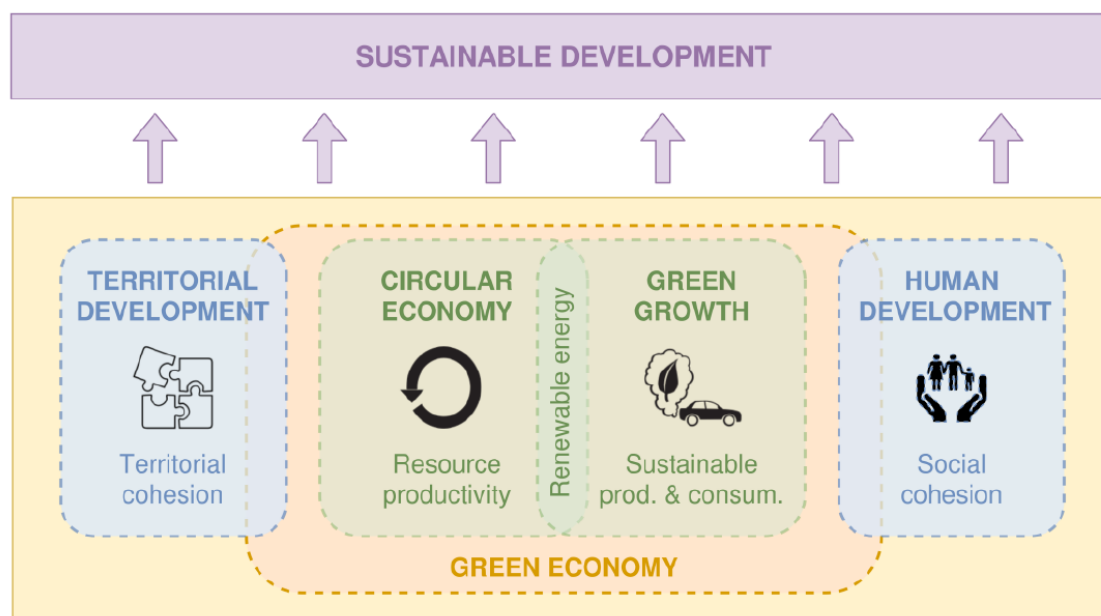


Figura 4: Articulação da Economia Circular com outros conceitos na concretização do Desenvolvimento Sustentável

Fonte: CIRCTER – *Circular Economy and Territorial Consequences Report*, ESPON, 2018

Em suma, sem considerar como territorializar essas políticas, nomeadamente ponderando o mosaico de contextos que caracterizam os territórios e lhes conferem identidade, complexifica-se e condiciona-se o sucesso das medidas/políticas, e retarda-se a transição de modelo. Julgamos ser fundamental refletir sobre como proceder para acelerar a transição para uma EC, pelo que colocamos a seguinte questão: Como territorializar a Economia Circular? Como pode esta, por defeito, ajustar-se às necessidades e especificidades dos territórios?

## 2.2. TEMAS DISCIPLINARES PARA O TERRITÓRIO

Refletir, discutir e entender o território, domínio estruturante de todos os aspetos antrópicos e naturais, torna-se essencial para qualquer análise que pretenda



servir a sociedade e suas instituições visando o incremento da qualidade das relações território-homem e vice-versa.

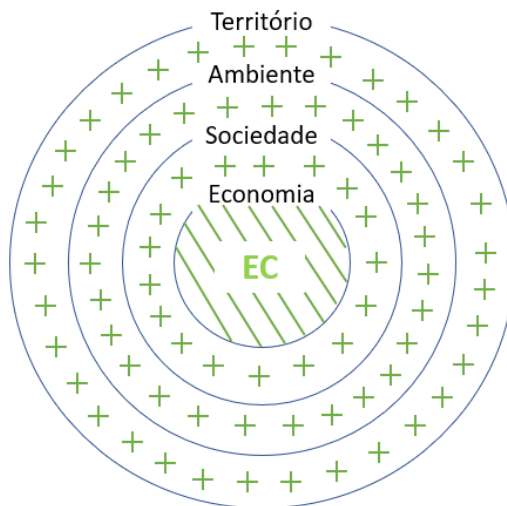


Figura 5: Relação e articulação dos diferentes âmbitos dos sistemas territoriais e da Economia Circular

Fonte: Elaboração própria

O território remete para uma porção da superfície terrestre, sujeita a vários usos e apropriações por indivíduos, grupos sociais e instituições. Trata-se de uma construção social baseada nas relações, nos usos do espaço e nas ideias construídas sobre esses mesmos usos, estando sujeito a diversas transformações (Canela, 2009, p.275). Como esclarece M. H. Canela (2009, p.276), o território pode ser concebido como a síntese das relações materiais e simbólicas das sociedades para com os espaços que ocupam, que define em grande medida o cariz da sua apropriação – desta forma, não é possível desagregar os vários domínios antrópicos da dimensão territorial pois encontram-se intrinsecamente relacionados (Figura 5).

Faludi (2013), referindo-se ao Relatório Schuster (1950), demonstra que a evidência sobre a importância ímpar do território reside no facto de quase todas as atividades antrópicas dependerem do espaço, um recurso limitado, e que a localização onde estas são desenvolvidas pode afetar a concretização dos objetivos definidos pelas comunidades (Faludi, 2013, *apud* Committee on Qualifications of Planners, 1950). Estes

objetivos estão transversalmente presentes nas políticas e estratégias, que se destinam a influenciar as decisões, ações e todas as atividades a ter lugar nos territórios.

Qualquer intervenção sobre o território deve permitir uma visão integrada destes e outros elementos, sob pena de ser, na sua conceção, desajustada. A atuação com foco no território é essencial para promover lugares, regiões, países e supra-regiões mais sustentáveis. No sentido de uma civilização ecológica e do desenvolvimento dos territórios – que enfrente os complexos desafios contemporâneos -, somos forçados a adotar novas soluções. Posto isto, existe atualmente consenso sobre o argumento de que o enfoque nas questões territoriais é fundamental para sermos coletivamente bem-sucedidos nessa caminhada, traduzindo-se em estratégias que perseguem mais coesão territorial, qualidade de vida, territórios e ecossistemas mais sistémicos.

Por isso, é frequente encontrar o território no centro da discussão sobre as dimensões económicas, sociais, ambientais, políticas/institucionais e culturais, assim como na formulação de políticas públicas, nomeadamente no contexto europeu e dos Estados-membros, onde se regista a intenção de reforçar a sua importância nas agendas políticas (Santinha e Marques, 2012). Afinal, a transversalidade da dimensão territorial encontra-se inscrita na amplitude da influência que possui sobre os desígnios que formalmente atribuímos aos aspetos e processos antrópicos, sejam eles de teor económico, social, cultural e/ou ambiental. Estes afetam e são afetados pela dimensão local.

A organização do território resulta de várias componentes intrínsecas ao mesmo, que se podem posicionar como recursos/vantagens ou constrangimentos e que tendem a criar desigualdades de desenvolvimento (os territórios não são homogéneos!) (Alves, 2007). Essas desigualdades surgem no âmbito das relações funcionais que os grupos sociais estabelecem com o território na satisfação das suas necessidades (dimensão material), cuja relação é espelhada nos valores e aspetos culturais e identitários atribuídos ao território por esses atores (dimensão simbólica) (Pereira, 2016).

São as diferenças entre os territórios que conduzem à necessidade de fazer incidir, em qualquer abordagem, uma objetiva territorial que cimente a ação. Uma perspetiva focada no território permite que as propostas orientadas para a transição de modelo económico incidam na territorialização das soluções, fomentando a

subsidiariedade das mesmas, e por isso, tornando-as mais ajustadas às especificidades e necessidades de cada caso/território e respetivas populações e organizações. Destaque-se o recém-aprovado PAEC (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017), cuja sensibilidade a estes temas está implícita na proposta de ação para o desenvolvimento das Agendas Regionais para a Economia Circular e territorialização de estratégias de aceleração para a EC, alavancadas pelo apoio de fundos públicos.

Opondo-se ao auto-flagelo promovido pelo modelo económico linear, a EC incute uma reforma profunda nas atividades e hábitos globais. Desta reforma resultam novas lógicas económicas, sociais, ambientais e territoriais, cimentadas sobre uma nova perspetiva relativamente ao uso dos materiais e energia. Considerando o mosaico de contextos que caracterizam os territórios e lhes conferem identidade, bem como a diversidade de matrizes de exigências, com suporte em diferentes crenças, estruturas administrativas, estratégias, visões, objetivos e modelos de desenvolvimento dos territórios, a eficácia da concretização das variáveis e princípios “circulares” nos territórios e o sucesso na transição de modelo económico só podem ser salvaguardados com o devido acondicionamento da matéria das políticas e medidas de EC às especificidades de cada território, nomeadamente, a dimensão material e simbólica que o caracteriza.

Um bom Ordenamento do Território (OT) é, segundo João Teixeira (2013), uma componente chave na instituição de um novo paradigma de desenvolvimento na Europa e no Mundo (a “Nova Era”). E nas urbes, onde estão localizadas as dinâmicas económicas, sociais, ambientais e territoriais mais intensas e importantes, o autor invoca uma diversidade de problemáticas cuja resolução só pode ser conseguida com uma abordagem territorial esclarecida e holística. Nas cidades, os urbanistas e profissionais do Planeamento e Ordenamento do Território, possuidores de uma perspetiva territorial ímpar e com um entendimento global das questões e dinâmicas urbanas, devem liderar os esforços dessa mudança no sentido de materializar uma visão de desenvolvimento sustentável e prospetivo dos territórios, de coesão (social, económica e territorial), de descarbonização da economia e valorização dos territórios, de territórios economicamente circulares.

Uma abordagem integrada aos desafios do século XXI, onde se inclui a transição de modelo económico, depende da atribuição de competências e recursos às entidades competentes para, reunindo todas as partes, discutirem transversalmente os territórios e respetivas problemáticas. No centro de uma Visão Comum, deve incluir-se, desta forma, o território, dimensão transversal a todas as outras, sendo esta discussão e trabalho de criação público e privado, mediada pelos profissionais do território, como defende a CEU-AUP (2013).

Como refere o Ministro do Ambiente do XXI Governo Constitucional, João Pedro Matos Fernandes<sup>6</sup>, relativamente ao Programa de Ação da nova versão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), “o território tem de estar no centro das políticas públicas. Não podemos continuar a produzir políticas setoriais (...) mas sim perceber o território como um agente de transformação, do qual temos de saber tirar o máximo partido, e ao qual temos de saber impor limites”. Às políticas públicas e iniciativas públicas e privadas de EC deve estar imperativamente subjacente a dimensão territorial como forma de zelar pela eficiência na sua implementação – princípio que é defendido pela EC.

Deste modo, o OT deve constar no centro do processo de transição de paradigma económico. É esta a doutrina que estrutura as intervenções no território e através da qual, se manifesta a sua transformação em todos os aspetos, edificando os princípios das disciplinas e técnicas que estudam e intervêm no território (urbanismo, geografia, arquitetura, engenharia civil, paisagismo, economia, etc) e respetivos profissionais – é esta a matéria responsável por mediar os desígnios setoriais nos territórios, constituindo-se como estruturante no sentido de “integrar políticas territoriais, tecnológicas, sociais, económicas e ambientais, visões, estratégias, objetivos, programas, planos e ações” (Teixeira, 2013, p.2).

---

<sup>6</sup> Consultar em <https://www.publico.pt/2018/05/02/sociedade/noticia/ha-uma-nova-agenda-nacional-para-preparar-portugal-2030-1815939> (02/05/2018);

### 2.2.1. DISCIPLINA E TÉCNICA

A relevância do OT (e do Urbanismo) neste novo cenário equacionado pela EC está consagrada numa breve passagem na Declaração de Cascais, documento aprovado no âmbito da 10ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa (2013): “A sustentabilidade do ordenamento do território e do urbanismo é um fator chave para que os seres humanos vivam de acordo com os “limites de crescimento” da Terra”.

O mesmo documento defende que a atualidade se caracteriza pela sua faceta resolutiva e decisiva. A sociedade está a passar por um complexo período reformatório, marcado pela urgência da transição da Era Industrial para a Nova Era. A caminhada para uma “civilização Ecológica” é baseada substancialmente nas alterações culturais com efeitos diretos e indiretos no funcionamento do modelo económico, nomeadamente na forma como acontece a produção e o consumo. Essas transformações podem ser condensadas numa frase de João Teixeira (2013, p.2) “Mais já não é melhor”. No sentido de instituir um modelo económico mais inteligente e sustentável, princípios como a eficiência, o pensamento sistémico, a valorização, circularização e otimização da produtividade dos recursos necessitam ser disseminados e popularizados. Por sua vez, contribuem para descolar o foco da ação da economia do uso dos recursos aliado ao crescimento, passando a sua atividade a estar vinculada ao desenvolvimento sustentável e inteligente dos territórios, à sinergia inovação tecnológica – ambiente, à incorporação dos valores culturais e territoriais, e à recuperação e conservação dos ecossistemas.

A estas mudanças universais, que convergem para o estabelecimento de uma sociedade sedeada nos princípios da EC, seguem-se reformas na forma como encaramos e abordamos os territórios. Segundo João Teixeira (2013, p.2), este momento é uma oportunidade para reavaliar políticas, instituições, objetivos, metodologias, modelos, renovar pontos de vista e adaptar/ajustar práticas quotidianas, que têm reflexos na disciplina e na técnica. Face às novas problemáticas e desafios que se colocam no decorrer do estabelecimento deste novo paradigma, as que têm o território no seu cerne - o ordenamento do território, o urbanismo, a geografia, a arquitetura, a engenharia civil, o paisagismo, a economia, etc -, sofrem alterações nas suas convenções de forma a integrar novas teorias, novos objetivos, novos movimentos e novas

metodologias, que possibilitem desenvolver e integrar políticas territoriais, tecnológicas, sociais, económicas e ambientais, visões, estratégias, objetivos, programas, planos e ações que conduzam à Nova Era. Assiste-se ao início da sucessão de um novo paradigma, baseado nos territórios estruturalmente limitados.

As cidades são o principal destinatário dessas alterações. Klaus Toepfer constatou, em 2005, que a batalha pelo desenvolvimento sustentável seria decidida no ambiente urbano (Lemos, 2018, p.60), resultado da significativa centralidade social, demográfica, política/administrativa, económica, ambiental e tecnológica que estes territórios capitalizaram durante a contemporaneidade. Destacam-se as megacidades que correspondem a regiões metropolitanas concentradas e/ou polarizadas, com concentrações demográficas que ascendem aos 10 milhões de habitantes e que correspondem a complexos “cubos de Rubik” no que respeita ao Planeamento e Ordenamento do Território do seu tecido, infraestruturas e equipamentos, processos, impactos, sustentabilidade e resiliência.

Como demonstra P. Lemos (2018), a tendência que se afirma é a destes sistemas virem a acumular mais centralidade e importância durante as próximas décadas, e proporcionalmente, intensificarem e complexificarem-se os seus problemas sociais e ambientais, bem como afirmarem-se como “polos de insustentabilidade”. O aumento da população urbana, maiores concentrações demográficas, o aumento da classe média e o maior consumo de recursos naturais e energia, o crescimento das urbes desordenado e caótico e os problemas sociais e ambientais associados são apenas algumas das tendências exetáveis. Como defende o mesmo autor, “Só a transição para um modelo circular poderá tornar sustentáveis as cidades” e oferecer uma solução permanente para os múltiplos problemas sociais e ambientais que vigoram nas urbes, e manter na sua base inalterado o modelo de consumo e produção de base capitalista que os países desenvolvidos desejam sustentar, e ao qual aspiram globalmente os países em desenvolvimento.

Segundo o Conselho Europeu de Urbanistas e a Associação dos Urbanistas Portugueses (CEU-AUP, 2013, p.1) “a força específica do planeamento do território [e do Ordenamento] assenta na sua capacidade de proporcionar oportunidades e contrariar as ameaças que colocam as novas realidades. Tal inscreve-se numa perspetiva

de longo prazo e na urgência das ações prioritárias”. Neste sentido, o Urbanismo, disciplina e técnica do território responsável pelo planeamento e ordenamento das cidades, permite às comunidades formular as suas visões estratégicas, e promover lugares habitáveis de qualidade e sustentáveis. Importa agora estudar como moldar o Urbanismo para que este faça transitar o metabolismo das cidades de linear para circular.

Para o OT esta transição acarreta vários desafios que exigem soluções inovadoras para adequar a sua ação à nova visão das cidades, das regiões e dos territórios, uma visão assente no novo paradigma, o dos territórios estruturalmente limitados. Como defende João Teixeira (2018), está a chegar uma nova ciência do Planeamento e do Ordenamento do Território, baseada no metabolismo urbano e regional.

## URBANISMO

A importância do Urbanismo na transição para uma economia mais circular e no sentido de um desenvolvimento mais sustentável dos territórios está patente no seu papel como disciplina e técnica do estudo e organização do espaço urbano, bem como na afirmação de Klaus Toepfer, que em 2005 reiterou que a batalha pelo desenvolvimento sustentável será vencida ou perdida no ambiente urbano (Lemos, 2018, p.60).

Nas últimas décadas, as cidades afirmaram-se como o principal motor das economias desenvolvidas, assumindo-se como centros de produção e consumo, de cultura e património, de conhecimento e inovação, de qualidade de vida e emprego, de impactos sociais e ambientais. Mas não somente destas, das economias emergentes também, onde estas estão a assumir um protagonismo enquanto megaestruturas de proporção regional e de complexidade ímpar, afirmando-se localmente e internacionalmente como territórios dinâmicos e de grande centralidade, alicerçada na promoção de oportunidades e valias para as pessoas e entidades que as procuram, mas também como geradores de problemas ambientais e socioeconómicos que urge resolver, quer pela sua dimensão e densidade, quer pela magnitude dos impactos gerados.

Em 2008, pela primeira vez na história da humanidade, a população residente em áreas urbanas iguala a população a viver em áreas rurais. Em 2050 perspectiva-se que esse valor chegue aos 66%, o que no contexto europeu é já uma realidade. Neste contexto destacam-se as megacidades, cuja população é superior a 10 milhões e que em 2030 podem vir a albergar 9% da população mundial mantendo a atual tendência de investimento e crescimento urbano.

As urbes fornecem aos seus residentes muitas e variadíssimas comodidades. Desde mais e melhores possibilidades de emprego, com as maiores e mais influentes empresas localizadas nos seus centros; acesso notável a educação e à cultura, cuidados de saúde especializados e outros serviços públicos e privados; a urbe foi inclusivamente romantizada ao longo de séculos como uma bolha física que protege a sua população da pobreza e do obscurantismo. Pelas facilidades facultadas, as cidades afirmam-se como destinos de excelência para aqueles que procuram fazer evoluir a sua situação e a do seu agregado e conquistar qualidade de vida, verificando-se fenómenos migratórios de diversas naturezas no sentido das urbes mais dinâmicas (rural-urbano, pobre-rico, em conflito-em paz, etc). Na Europa, 73% de todos os empregos e 80% da população em idade ativa (25-64) com ensino superior residem em áreas urbanas e suburbanas (Lemos, 2018, p.60). Com um perfil territorial tão dinâmico e população tão apta, afirmam-se também como potências da oportunidade para o crescimento individual, das empresas e das coletividades, num *melting pot* de legislação, financiamento, partilha e acesso ao conhecimento, favoráveis ao desenvolvimento económico frenético.

O reverso da medalha é que mais vantagens para as populações estão diretamente relacionadas com maior pressão demográfica, ambiental, suscetibilidade do sistema a fatores externos e consequente produção de externalidades negativas. O aumento da população nas cidades implica um maior consumo de recursos e o modo de vida urbano – e aspetos importantes como a densidade urbana e a organização espacial –, impele ao consumo quer de produtos quer de serviços. A melhoria das condições económicas dos seus habitantes traduz-se proporcionalmente no aumento em quatro vezes da exigência individual de recursos materiais e energéticos para manter as aspirações de uma qualidade de vida característica de classe média e média-alta ocidental, seja no consumo quotidiano ou nas práticas de mobilidade (Lemos, 2018,



p.60). Na China, estima-se que esta classe venha a incluir cerca de 780 milhões de cidadãos em meados da próxima década, com a maioria destes indivíduos a viver nas cidades e áreas suburbanas. São cerca de 10% da população mundial apenas neste país asiático, tendo em conta as estimativas populacionais e demográficas para essa década<sup>7</sup>, a adquirir poder de compra e possivelmente hábitos de consumo equiparáveis aos da população de países ocidentais, consumo esse que depende do equivalente a quatro planetas Terra se se tiver em conta os valores de consumo da população norte americana<sup>8</sup>.

O crescimento rápido e de grandes proporções das necessidades de recursos introduz desafios no abastecimento local, obrigando ao recurso à importação e, consequentemente, ao incremento da dependência externa e à fragilização dos territórios. Esta dependência pode ir desde produtos e materiais supérfluos, até casos extremos de carência de recursos de necessidade primária como são a água potável, a energia e o espaço.

Para responder a necessidades da esfera económica, frequentemente regista-se uma construção caótica e insustentável das urbes, que contribui para a criação e manutenção de inúmeros problemas socioeconómicos e ambientais, como desigualdades, pobreza, segregação e conflitos sociais, *stress* e poluição com impactos na saúde pública em geral. As cidades concentram as maiores fontes de poluição do ar de que há registo, sendo responsáveis por até 80% das emissões de todos os gases com efeito de estufa (Lemos, 2018, p.61). Devido ao volume do consumo e produção de resíduos, que afetam também os sistemas hidrográficos e a biodiversidade locais, estes são também os sistemas mais vulneráveis a fatalidades como o défice de água potável, fenómenos climáticos extremos, epidemias, entre outros.

Estas não são, porém, condições de partida inerentes às urbes. A aparente falta de preparação e resiliência para responder a determinados fenómenos e necessidades das populações resulta, geralmente, da construção e expansão do tecido urbano desprovida de planeamento e ordenamento, de uma visão comum e da desconsideração

---

<sup>7</sup> Dados do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas, <http://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2017.html>;

<sup>8</sup> Dados do Global Footprint Network, <http://www.footprintnetwork.org/>;

pelo bem coletivo. Associado aos princípios dominantes no poder público decisório, e gestão e coordenação mais ou menos eficiente dos interesses privados, a transformação das cidades resulta do somatório de dinâmicas socioeconómicas, conjunturas políticas, pressões e respetivo cariz dos interesses públicos e privados e consequentes medidas e políticas. O produto dessas decisões e influências são a qualidade da organização do tecido e a sua forma, bem como as comodidades e problemas de várias naturezas concebidas pelas urbes, que devem ser endereçadas pelas disciplinas responsáveis pelo estudo do sistema urbano e da produção teórica e metodológica das práticas de organização do seu tecido.

O Urbanismo contribui, nesse sentido, para a manutenção dos recursos partilhados (CEU-AUP, 2013): a terra, o ar e a água, promovendo um planeamento do território eficaz assente na capacidade de explorar as oportunidades e contrariar as ameaças que impõem as novas realidades segundo uma lógica de longo prazo e urgência das ações prioritárias, procurando dotar as cidades de condições de habitabilidade ideais e qualidade de comutação, assente num futuro que contemple a sustentabilidade da vivência urbana.

O Urbanismo corresponde à relação do espaço edificado que, em constante transformação, suporta e influencia aquelas relações. Enquanto disciplina que estuda a organização do espaço urbano, ocupa-se da elaboração dos planos de uso do solo e também de regulamentos locais no domínio do ambiente e da edificação. É também responsável por conduzir e mediar o processo decisório político para resolver as exigências antagónicas – públicas e privadas – que designam a integração espacial e os seus programas de desenvolvimento nos centros urbanos. À escala urbana, os princípios do Urbanismo regem tanto a teoria como a prática do OT, que materializa a visão global das respetivas autoridades para o território na organização dos usos do solo e coordenação e participação dos atores. Estes são maleáveis e permeáveis à evolução da sociedade e às leis e políticas que regem o OT, conferindo uma dinâmica de aprimoramento e ajustamento dos conteúdos às necessidades e convenções de cada época.

O Conselho Europeu de Urbanistas e a Associação de Urbanistas Portugueses (CEU-AUP) esclarece, na Carta Europeia do Urbanismo (2013, p.2), que o Urbanismo se

comporta como um instrumento “útil e criativo” independente do quadro administrativo em que intervém. Este é um aspeto importante desta disciplina, pois permite que o conceito descole de convenções prescritas, assuma facetas inovadoras e se mantenha atual perante os problemas e insuficiências, quer da realidade territorial, social e institucional onde opera, quer do quadro conceptual, como foi o caso da transição ocorrida na segunda metade do século XX de um paradigma racionalista e funcionalista, para um sociocrático, com menos ênfase nas questões económicas e promotor de princípios e práticas mais “*environmental friendly*”.

A EC emerge do historial de medidas de incentivo à mudança de paradigma económico assente na erosão do capital natural, para um sistema disruptivo, “restaurador e regenerativo”, fundado em torno de paradigmas adeptos do ambiente e da sustentabilidade. O motor desta transição assenta no incentivo e desenvolvimento de modelos de negócio, estratégias colaborativas e produtos e serviços centrados no uso eficiente de recursos, com potencial para fundar em torno dos seus princípios, cidades mais sustentáveis, inteligentes, tecnológicas e promotoras dos valores culturais e territoriais. Como conceito relevante, a predisposição e iniciativa privada para a transição deve ser incentivada por intermédio de legislação e políticas territoriais promotoras da alteração das práticas e hábitos enraizados no sistema económico das cidades. O Urbanismo enquanto disciplina e técnica que recorre ao ordenamento do espaço urbano para influenciar comportamentos, deve presidir à promoção de planos de uso do solo e de regulamentos locais no domínio do ambiente e da edificação que fomentem a transição para uma EC. Deve, para isso, estabelecer como prioritária, uma hierarquização dos seus princípios, objetivos e visão, a compactuar com a urgência da transição para um paradigma económico mais circular, beneficiando práticas de urbanismo e políticas de âmbito territorial revistas no quadro concetual da EC.

Um bom exemplo de aplicação dos princípios de EC associada ao território, urbanismo e ordenamento, foi o que ocorreu no âmbito das operações e políticas de regeneração urbana, concluídas em 1998, e que resultaram na construção do Parque Expo, em Lisboa. Sobre um espaço portuário completamente estagnado e contaminado foi construída uma “montra” para a metrópole Lisboa – com orientação para o rio Tejo,

como referido<sup>9</sup> por Ana Patrícia Faria Pereira, fator que foi decisivo no despoletar da decisão – que regenerou e dinamizou a economia de uma área da cidade periférica e simultaneamente estratégica, e com graves problemas ambientais e socioeconómicos e recuperou e potenciou o seu valor.

A EC pode beneficiar o Urbanismo e o OT, na medida em que promove uma metodologia alicerçada na eficiência, uso e gestão racional e sustentável dos recursos, e conservação e maximização do seu valor e tempo de vida útil. No entanto, não é, nem deve ser encarada como uma revolução no campo concetual do Urbanismo. Este já possui uma matriz de princípios muito sólida no que respeita ao território e ao ambiente, vértices com bastante influência no atual paradigma, e a EC depende do Urbanismo e das cidades para consolidar a transição de modelo económico.

A EC possui um conjunto de princípios tangíveis e inovadores, bem fundamentados e estruturados que prometem auxiliar na gestão e planeamento de uma das dimensões mais complexas dos sistemas urbanos, as interações entre os sistemas económicos e sociais às diferentes escalas, inscritas em domínios e atividades como a produção industrial e agroalimentar, o consumo e a gestão de resíduos. Dos princípios que conferem identidade à EC, o Urbanismo deve beneficiar deste novo modelo para responder a desafios comuns ao da EC, como a preservação e incremento da saúde e higiene públicas, o combate às alterações climáticas e a preservação e conservação dos ecossistemas, a coesão territorial, a transição de paradigma energético e os sistemas em rede e inteligentes. Deste modo, o Urbanismo é favorecido pelo contributo teórico e prático da EC para, por exemplo, incrementar a qualidade do seu diagnóstico e entendimento dos fluxos, inspirando-se em metodologias como o metabolismo urbano.

O Urbanismo deve assumir uma faceta de maestro da transição de paradigma nas cidades, estas que são destinos estratégicos para a transição para uma EC e para um desenvolvimento mais sustentável, como reforça a visão do CEU, da AUP e do conjunto de atores internacionais que assinam o Pacto de Amesterdão. Como defendem estas entidades (CEU e AUP): “Cidades dinâmicas e eficientes, construídas sobre os ideais e

---

<sup>9</sup> Ana Patrícia Faria Pereira, O Parque das Nações em Lisboa: uma montra da metrópole à beira-Tejo, 2013.

princípios da sustentabilidade têm um alcance que se estende às áreas rurais, fortalecendo e incrementando a qualidade de vida”.

## ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A relevância do OT (e do Urbanismo) neste novo cenário equacionado pela EC está consagrada numa breve passagem na Declaração de Cascais, documento aprovado no âmbito da 10ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa (2013): “A sustentabilidade do ordenamento do território e do urbanismo é um fator chave para que os seres humanos vivam de acordo com os “limites de crescimento” da Terra”.

O recurso a documentos de referência como a Declaração de Cascais (2013) e a Carta de Torremolinos (1983), permite entender o conceito do OT a partir de três questões essenciais (“O quê?”, “Para quê?” e “Como?”) e discutir a sua relevância na transição de paradigmas.

O OT remete para a ação de “ordenar” as diferentes componentes que integram o território, contrariando a evolução espontânea, associada ao somatório de iniciativas avulsas geradas pelas dinâmicas económicas e sociais. Essa ação considera-se refletida e voluntária, revertendo para uma transformação da organização do espaço, que tem subjacente objetivos e destinatários. A Carta de Torremolinos (1983), interpreta o OT como sendo a “expressão espacial das diferentes políticas (económica, social, cultural, ambiental) de uma sociedade”.

Através da promoção de “uma cultura de ordem” (“*a culture of order*”) (Van der Cammen, *et al*, 2012) para os territórios e sociedades, a humanidade promove importantes feitos, como a criação das cidades e a manutenção e evolução da vida em sociedade. A Constituição Portuguesa estabelece que o OT é uma responsabilidade capital do Estado, cuja organização espacial dos usos, atividades e dinâmicas económicas, sociais e ambientais interessa ordenar no sentido de promover o bem-estar e desenvolvimento continuado e sustentado dos territórios e comunidades (Ferrão, 2014). Como conceito, o OT é indissociável de outros como o desenvolvimento regional e coesão territorial, cujos âmbitos são muito próximos. Como política pública, as noções de interesse público, planeamento e território estão, segundo o autor, no cerne do OT.

O OT, segundo a Carta de Torremolinos (1983), visa materializar desígnios como o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida das populações, a gestão eficiente dos recursos naturais e proteção do ambiente, e a utilização racional do território, incidindo na conciliação das especificidades dos diferentes usos. A sua ação apoia a concretização e integração de propósitos invocados em leis, programas, planos, políticas, visões, estratégias e ações com base territorial, como o desenvolvimento sustentável, o incremento da competitividade dos territórios e a sua valorização, a coesão económica, social e territorial (como aliás refere o Tratado de Lisboa, 2007), e a integração de processos baseados na subsidiariedade, equidade e governança.

Para atingir estes objetivos, o OT promove, segundo a Carta de Torremolinos (1983), o envolvimento das populações (Democrático), a coordenação de políticas setoriais com expressão territorial (Global), as especificidades dos territórios, conciliando todos os fatores intervenientes da forma mais racional e equilibrada possível (Funcional), e projeta no futuro o desenvolvimento desejável da sociedade (Prospetivo).

No entendimento de Domingo Gómez Orea (2008, p.31), o OT corresponde a um instrumento preventivo, que ao contemplar as várias dimensões do território, promove um contributo metodológico estreitamente baseado e relacionado com princípios e preocupações de natureza ambiental, e que incide na organização das atividades humanas no sentido do desenvolvimento sustentável das regiões. O conceito resulta da necessidade de adequação das comunidades ao território disponível e de correção de desequilíbrios territoriais, que obedece a determinados critérios e prioridades.

Dado que os sistemas territoriais não são homogéneos nas suas características e funcionamento (o OT distingue entre urbano e rústico), impõe-se, no ato de planejar e ordenar, ter em consideração essas diferenças. Parte-se do princípio que qualquer solução pré-concebida, passe por um processo de adequação às características dos locais, regiões (territórios) e isso está patente na essência do ato de ordenar o território, que não se sujeita a “moldes feitos”.

Com uma plataforma de ação tão ampla e dinâmica como é o território, o OT e os profissionais ligados às questões, disciplinas e técnicas, desenvolveram, desde a sua

gênese, um trabalho continuado de adaptação às exigências do objeto do seu trabalho – o território -, adequando-o às problemáticas e tendências que marcaram cada período. Como afirma João Teixeira (2013), “a sociedade está num ponto de viragem, na transição do final da Era Industrial para a Nova Era” o que acarreta novos desafios para o OT. Num esforço para enquadrar o OT neste período transitório para os territórios e para o conceito, a 10ª Bienal de Cidades e Urbanistas Europeus consagra na Declaração de Cascais, práticas, princípios e desafios que definem o novo rumo para o conceito e para os profissionais do Planeamento e Ordenamento do Território, caracterizado pela visão da “vida urbana sustentável do pós-crise”, e que se pretende disseminar nos territórios – cidades e regiões.

A nova tendência universal que se instala, baseada nas alterações culturais com efeitos diretos e indiretos no funcionamento do modelo económico, nomeadamente na forma como acontece a produção e o consumo (Teixeira, 2013), norteia esta transição. Esta tendência segue paralela à revisão de legislação, políticas e documentos de planeamento, de conceitos como Desenvolvimento Sustentável, coesão social, económica e territorial, desenvolvimento regional, governança territorial, entre outros. Torna-se, assim, necessário um conceito com valências que integrem nos territórios esses princípios e desígnios. “Na caminhada para uma civilização Ecológica” (Teixeira, 2013), exigem-se novas soluções para o território, a renovação de pontos de vista, de metodologias e de práticas, a permeabilização de novos conhecimentos e de novas técnicas, a reconstrução cultural, institucional e legislativa adequada às novas exigências, consubstanciada por uma sucessão de paradigmas. É sustentável defender que há hoje um entendimento de referência sobre como abordar o OT, e da importância de assegurar a integração dos princípios da EC. O desafio estará na concretização.

Quem estuda as questões territoriais, rapidamente identifica, durante o século passado, duas correntes do pensamento (ambiente e território), que se desenvolveram em paralelo e acabaram por se complementar e estar na base das profundas alterações culturais e institucionais decorrentes da crescente permeabilidade e sensibilidade às problemáticas ambientais e territoriais. Durante esse período, foram publicados estudos revolucionários como o de Rachel Carson, *The Silent Spring* (1962), emergiram grupos civis como o Clube do Roma (1968) e foram amplamente discutidas temáticas como os

limites do crescimento (1972). Foi também reunido consenso político em várias ocasiões (ex.: Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, 1972) sobre as insuficiências do modelo de crescimento vigente e os seus impactos no ambiente, na qualidade de vida, nos incrementos tímidos e desiguais dos indicadores socioeconómicos e dos problemas identificados (ex.: desemprego, segregação social, etc) nos desequilíbrios regionais, entre outros. Em resumo, a ascensão teórica e prática destes dois domínios, acabou por convergir na crise do paradigma funcionalista, que ditou mudanças radicais na sociedade, nas suas instituições e no planeamento e OT.

Durante muito tempo, o OT centrou a sua ação na normatividade da regulação da transformação do uso do solo, na aposta numa perspetiva funcionalista e racionalista de abordar os desafios (o urbanista como o “solucionador de todos os problemas”), que colocava o ênfase nas questões económicas e subordinava os territórios ao desígnio absoluto e insaciável de expansão e crescimento económico, e a discussão de políticas e o futuro dos territórios e populações concentrava-se na Administração pública e suas instituições. Mais recentemente, o OT assumiu um registo mais sociocrático, passou a incorporar nos seus processos e julgamentos as questões territoriais, ambientais e sociais, passou a valorizar o território e suas especificidades, a estimular a competitividade, a sustentabilidade, a coesão, a equidade e a descentralização e subsidiariedade político-administrativa do planeamento e ordenamento (governança), e a focar o seu âmbito na promoção do desenvolvimento em detrimento do crescimento, produto de um contributo global, multimodal e multidisciplinar.

A adoção deste novo paradigma do OT pauta-se por mudanças profundas na estrutura concetual, de princípios e metodologias, mais adequadas às exigências e necessidades dos territórios na transição para este novo século. Trata-se de uma “conceção mais abrangente, integrada e estratégica, assente na interação e cooperação entre atores e na coordenação de diferentes políticas de base territorial e setoriais em torno de uma agenda territorial comum de natureza prospetiva”; por outras palavras, passou a ser uma “nova forma de governança” destinada a integrar e conciliar o denso e complexo espetro de contributos dos atores do território e a gerir paralelamente, de forma eficiente, a diversidade de interesses e valores da sociedade sobre o território (Pereira, 2016).



É neste contexto que hoje se assiste a nova mudança económica, social, ambiental e territorial, para a qual o conceito de EC contribui, pondo em causa convenções e crenças, e incute mudanças que podem ser tidas como disruptivas. Como introduz a Declaração de Cascais, sobre a sociedade e os territórios: “A nossa cultura está a mudar. *Mais já não é melhor*. O modelo de consumo mudará. Iremos procurar melhor, e não mais, iremos procurar o sustentável e o durável, e não o consumível, [no sentido de] um modelo mais inteligente; que incorpore o conhecimento científico, a tecnologia, a qualidade, a coesão, o ambiente, os valores culturais e também os valores territoriais, que são valores do ordenamento do território” (Teixeira, 2013, p.2). O mesmo autor, admite ainda que esta transição acarreta vários desafios ao OT, que deve procurar soluções inovadoras para adequar a sua ação à nova visão das cidades, das regiões e dos territórios, uma visão assente no novo paradigma, o dos territórios estruturalmente limitados.

À adição no OT de teorias, movimentos, objetivos, metodologias e perspetivas – como a Economia Circular, que propõe um reforço mútuo dos vários domínios –, sucedem-se paradigmas inovadores, cuja proposta visa uma resposta adequada aos desafios contemporâneos, que capacite e desbloqueie metodologias e técnicas e que seja adequada à natureza dos objetivos traçados e capazes de concretizar os derradeiros desígnios do nosso tempo – o desenvolvimento sustentável, a coesão territorial, o desenvolvimento regional equitativo e inclusivo, etc.

Dada a convergência dos temas, a questão que aqui se coloca, é: “Como acelerar a transição para uma Economia Circular com mais benefícios para o Ordenamento do Território?”. Na nova ciência do OT, das cidades e das regiões (Teixeira, 2018) reestruturam-se as prioridades (pessoas e natureza), priorizam-se os problemas ambientais e ecológicos (eco-urbanismo), melhoram-se os métodos de governança, toma-se partido da tecnologia para territórios mais sustentáveis, resilientes e inteligentes (fluxos, sistemas e cargas), e foca-se a intervenção na busca pela qualidade de vida, coesão dos territórios e futuro sustentável.

Uma das formas equacionadas mas que não se insere no âmbito deste ensaio, incide na faceta de *land use planning* do OT, que pretende aproximá-lo da ótica usada pela Economia Circular na interpretação dos recursos, da forma como os estudiosos do

território, a administração pública e o interesse privado encaram o [recurso] solo e regulam a sua transformação, assim contribuindo para ampliar a matriz de hipóteses no julgamento conjunto entre entidades públicas e privadas do Planeamento e Ordenamento do Território.

### 2.2.2. DESENVOLVIMENTO DE CONCEITOS PARA O TERRITÓRIO

O Ordenamento do Território (e o Urbanismo) e, de forma mais concentrada, a Economia Circular prevêem materializados determinados desígnios, condensados em conceitos considerados estratégicos para o território.

Na Nova Era invocada por J. Teixeira (2013), é imperativa a concretização extensiva de processos de desenvolvimento sustentável e de coesão territorial, entre outros. A importância destes dois desígnios em particular – pelo que podiam ter sido aqui articulados outros igualmente relevantes -, prende-se com o âmbito de ambos, que para além de conservarem uma abordagem centrada no território e suas componentes, condicionam objetivos e características comuns e igualmente relevantes para os principais temas tratados neste trabalho, a EC e o OT. Soma-se o facto de se constituírem, globalmente, como alguns dos principais desígnios da intervenção dos referidos âmbitos nos territórios, sendo inconcebível não proceder ao seu escrutínio e inclusão como *state of the art* neste trabalho.

O Desenvolvimento Sustentável, na sua assunção e naquilo que visa, é indiscutivelmente estruturante e revolucionário. A rapidez com que se disseminou no vocabulário político e académico e as proporções que adquiriu, sendo presença assídua em programas, políticas e leis, estudos académicos e reivindicações populares, corroboram essas características. É, no entanto, rotulado como inconcebível dadas as convicções pelas quais se regem as nossas sociedades. Uma vez que com este novo modelo económico, prevê-se, em última instância, a anulação da barreira para o desenvolvimento que representa o cessar do consumo linear de recursos finitos, temos aqui implícito um modelo capaz de operacionalizar substancialmente o desenvolvimento sustentável, no qual o OT pode atuar como apoio deste na efetivação

da visão e sua implementação (de acordo com os princípios do modelo circular) nas regiões e territórios.

Já a coesão territorial mantém-se, à data, numa zona cinzenta entre desígnio também estruturante das políticas comunitárias e dos Estados-Membros, e como agente operante repulsivo dada a sua complexidade e inocuidade concetual. A coesão territorial, que partilha muitos aspetos com o OT, obedece, na sua essência, ao propósito de estabelecer territórios estruturalmente coesos e corrigir desequilíbrios do mesmo âmbito. Porém, como desígnio a concretizar, não se configura simples, a começar pela ambiguidade da sua conceção e pela inexistência de uma definição concreta, que se reflete depois na dificuldade da sua operacionalização, refira-se, na medição e avaliação da sua configuração nos territórios.

Tal como o OT veio a adotar um novo paradigma, mais em sintonia com as exigências contemporâneas do desenvolvimento sustentável, passando a colocar o foco da sua intervenção nos principais elementos do território: a sociedade e o ambiente; o mesmo exige-se do conceito de coesão territorial, um termo igualmente importante e polissémico. Nesta tarefa, a EC pode complementar a manifestação desse desígnio, contribuindo com medidas e mecanismos dirigidos à economia, e que podem ser inclusivamente integrados como indicadores para medição da coesão nos territórios. Como explica J. Teixeira (*in* CCDD-LVT, 2017, p.9) introduzindo uma dimensão sistémica à abordagem à coesão territorial, que é intrínseca à EC e é caracterizada pelo foco no comportamento dos fluxos existentes nos e entre territórios, o seu mapeamento e escrutínio, prevê-se o complemento à componente de OT e que define substancialmente a coesão territorial. Refira-se também, a EC prevê reduzir algumas das principais fraquezas territoriais que estão na origem das disparidades territoriais que a coesão territorial adereça, e que se prendem com a necessidade e dificuldade de acesso a recursos, estabelecendo, na conceção da Fundação Ellen Macarthur, um objetivo do modelo circular.

Finalmente, ao avaliar a EC à imagem daqueles que são os fundamentos destes dois desígnios, nomeadamente do contributo que o modelo pode ter para a concretização destes nos territórios, e de uma perspetiva transversalmente territorial, é possível identificar-lhe aspetos menos explícitos, nomeadamente a forma como este

se relaciona com e reforça o território e práticas dos territórios (Urbanismo e Ordenamento do Território). A CCDR-LVT entende e defende que o conceito é, na atual conjuntura, uma “avenida” que conduz a região ao objetivo do desenvolvimento sustentável (CCDR-LVT, 2017b, p4), mas também, em conjunto com outros conceitos estratégicos (pilares), deve integrar o referencial estratégico para o médio prazo (Horizonte 2030) para dinamizar a coesão territorial, reforçar a coesão social e promover a competitividade internacional na RLVT (CCDR-LVT, 2018, p.5). Semelhante entendimento tem C. Tapia, que defende que a EC promove um modelo virtualmente efetivo contra um dos maiores desafios da atualidade para os territórios e para o OT, como identificado na Declaração de Cascais (Teixeira, 2013, p.4), “Evitar [adaptar e mitigar] as alterações climáticas”.

O autor refere o contributo da EC para tornar mais frequente a aposta no planeamento regional e urbano sustentável, reduzindo o metabolismo regional e urbano por via de iniciativas de regeneração urbana, da elaboração e implementação de Planos Locais de Mobilidade Urbana Sustentável, etc, a alteração do foco global do tratamento de resíduos para a prevenção de criação de resíduos, o impulso da bio-economia e dos serviços dos ecossistemas, entre outras. Outra proposta neste contexto é a promoção do recurso a inovadores instrumentos económicos incentivadores (e dissuasores) para estimular a mudança de práticas em conformidade com os princípios defendidos pela EC, seja no setor público (Urbanismo e OT), seja no setor privado.

Outro aspeto interessante exposto por Tapia (2018) é o das implicações territoriais da transição para uma EC e quais os benefícios que daí resultam. O autor invoca o papel reforçado das distâncias, já que a ótica da EC fomenta preferencialmente as maiores proximidades como garante da sua execução. Relacionado com este ponto, está o papel dos aglomerados urbanos, que são críticos para a manutenção da dinâmica de inovação e reinvenção do modelo circular. Por último, e possivelmente a mais interessante conclusão do autor, refere a nova relação entre o rústico e o urbano, que no contexto de EC se perspetiva mais indistinguível, com as cidades e espaços urbanos a adotarem cada vez mais funções tradicionalmente rústicas (“cities will become greener”) e os espaços rústicos a adotarem cada vez mais funções e usos tradicionalmente urbanos (“rural areas will assume new industrial functions”).

Com base nalguns termos utilizados pelo Presidente da CCDR-LVT, J. P. Teixeira, para enquadrar e descrever o entendimento da CCDR-LVT sobre o tema da EC (Lemos, 2018, p.5), a EC assume, para as regiões as facetas de Estratégia (Futuro das Regiões), Política (Nacional, Regional, Intermunicipal, Local), Instrumento/metodologia (Dimensão Operacional) e Potencialidade/vantagem e desafio (Desenvolvimento Sustentável). E dentro do quadro de atribuições da CCDR-LVT, a entidade ocupa uma posição privilegiada na Administração pública com competências sobre o planeamento e desenvolvimento regional, que deve antecipar a transição inevitável para uma EC a partir da dimensão territorial, salvaguardando a capacidade da região de se manter competitiva nacional e internacionalmente (J. P. Teixeira *in* Lemos, 2018, p.5-6).

### 2.2.3. DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

Na abordagem teórica deste documento, estão presentes os contributos de diversos documentos de referência para auxílio ao entendimento e desenvolvimento dos temas tratados, sendo utilizados como forma de consubstanciar os argumentos utilizados. Recorrer a diversas fontes intemporais (mas atualizadas) e criticamente válidas em conteúdo, é uma prática com longo histórico e inerente ao trabalho de investigação, sendo este subcapítulo destinado a apresentar e descrever documentos estruturantes para o âmbito do trabalho aqui desenvolvido, salientando os aspetos em que foram relevantes. Este exercício respeita o propósito de fomentar e facilitar futuras consultas sobre estes temas.

Na tabela 1, são identificados os documentos de referência e faz-se uma breve descrição do seu conteúdo e importância/papel para o relatório de estágio.

Tabela 1: Documentos referência utilizados na elaboração do Relatório de Estágio

Documentos referência	Conteúdo do documento	Importância para o relatório de estágio
1. <b>Ellen Macarthur Foundation: Rumo à Economia Circular: o racional de negócio para acelerar a transição, 2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fatores de mudança que motivam a aposta num novo modelo económico;</li> <li>Definição e caracterização do conceito e modelo de Economia Circular;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução e definição do tema EC e apoio à sua teorização.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vantagens e oportunidades do modelo circular;</li> <li>• Importância da transição para uma EC.</li> </ul>	
2. Paulo Lemos: Economia Circular como fator de resiliência e competitividade na região de Lisboa e Vale do Tejo, 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquadramento histórico da EC;</li> <li>• Definição e caracterização do conceito e modelo de EC;</li> <li>• Razões e benefícios para a transição para um modelo circular;</li> <li>• Desenvolvimentos a nível da UE e em Portugal;</li> <li>• Instrumentos, tecnologias e novos modelos de negócio para acelerar a transição;</li> <li>• A EC nas cidades;</li> <li>• Metabolismo urbano;</li> <li>• Exemplos de EC na RLVT;</li> <li>• Objetos de financiamento público de projetos, políticas, etc de EC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução e definição do tema EC e apoio à sua teorização;</li> <li>• Tradução da EC nas cidades e esclarecimento sobre metabolismo urbano;</li> <li>• Objetos de financiamento público de projetos, políticas, etc. de EC.</li> </ul>
3. Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017: Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC) - Regulamento, 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição e caracterização do conceito e modelo de EC;</li> <li>• Introdução e caracterização do Plano de Ação para a Economia Circular português;</li> <li>• Vantagens e oportunidades do modelo de EC;</li> <li>• Desenvolvimentos a nível internacional e em Portugal;</li> <li>• Enquadramento do PAEC na estratégia nacional para o horizonte 2050.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução e caracterização do PAEC;</li> <li>• Enquadramento do PAEC na política nacional de ambiente;</li> <li>• Enquadramento da visão de EC do Governo para as regiões;</li> <li>• Principais objetos para o financiamento de iniciativas de EC nos diversos âmbitos nacionais.</li> </ul>
4. CCDRLVT: Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução à Estratégia e Visão da RLVT para o horizonte 2030 (2021-2027);</li> <li>• Enquadramento dos 10 Pilares Estratégicos, grandes projetos e próximos passos para a sua concretização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução à Estratégia e Visão da RLVT para o horizonte 2030 (2021-2027);</li> <li>• Apresentação do modelo/esquema estratégico para a EC proposto pela CCDRLVT para a região;</li> <li>• Sugestões de medidas de EC territorializadas para a região.</li> </ul>
5. CEU-AUP: Carta Europeia do Urbanismo: uma visão das cidades e das regiões da Europa do século XXI, 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição e caracterização do conceito de urbanismo;</li> <li>• Enquadramento da Visão do CEU e da AUP para as cidades e territórios (regiões) da Europa;</li> <li>• Esclarecimento sobre o papel dos urbanistas (e técnicos de OT) na atualidade marcada pela transição de paradigma;</li> <li>• Esclarecimento sobre os compromissos e responsabilidades ético-profissionais dos urbanistas na Europa;</li> <li>• Contexto histórico da Carta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução e caracterização do conceito de urbanismo e do papel e responsabilidades ético-profissionais dos urbanistas (e técnicos de OT) na atualidade marcada pela transição de paradigmas.</li> </ul>
6. Suzanne Potjer e Maarten Hajer: New Urban Agenda: Learning with Cities, Learning for Cities, 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esclarecimento sobre o âmbito e importância da Nova Agenda do urbanismo;</li> <li>• Esclarecimento sobre o papel/impacto contemporâneo das cidades no ambiente, sociedade, economia, cultura, território, etc;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esclarecimento sobre o papel/impacto contemporâneo das cidades no ambiente, sociedade, economia, cultura, território, etc.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importância para as cidades da promoção de uma rede de colaboração entre cidades (caso europeu);</li> <li>• Importância para as cidades (caso europeu) da promoção de uma governança multi-nível.</li> </ul>	
<b>7. João Teixeira: Declaração de Cascais em matéria de Ordenamento do Território – mais do mesmo não basta – Ordenamento do Território para as pessoas, 2013</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução às alterações da sociedade que estão a motivar uma transição de paradigma do OT;</li> <li>• Importância do OT na “Nova Era” (sustentabilidade, coesão económica, social e territorial, etc) e para os humanos viverem de acordo com os “limites do crescimento” dos territórios;</li> <li>• Apresentação dos grandes desafios que se colocam ao OT na atualidade;</li> <li>• Apresentação dos princípios do atual paradigma de OT;</li> <li>• Apresentação das práticas permanentes que definem a prática do OT na atualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução e caracterização do conceito de OT;</li> <li>• Introdução às alterações da sociedade que estão a motivar uma transição de paradigma do OT;</li> <li>• Importância do OT e do urbanismo na “Nova Era” (sustentabilidade, coesão económica, social e territorial, etc) e para os humanos viverem de acordo com os “limites do crescimento” dos territórios.</li> </ul>
<b>8. João Teixeira: Smart Cities Tackling Cities Turning Point: more of the same is not enough, 2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição e caracterização do conceito de smart cities e smart technologies;</li> <li>• Exposição e análise de dinâmicas presentes nas cidades;</li> <li>• Introdução às alterações da sociedade e das tecnologias e ferramentas que estão a motivar novos paradigmas nas cidades, e identificação dos motores responsáveis;</li> <li>• Evolução das cidades e do planeamento urbano;</li> <li>• Identificação dos principais problemas e desafios às cidades e ao planeamento urbano;</li> <li>• Discussão sobre a importância do acesso à informação, da participação pública e da governança nas cidades do futuro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer e entender as cidades do futuro;</li> <li>• Reconhecer o papel das tecnologias smart nesta caminhada;</li> <li>• Refletir sobre o papel da tecnologia ao serviço das populações e das cidades, no sentido de alcançar um desígnio de melhores e mais sustentáveis cidades, e o papel da prospetiva (planeamento prospetivo) na concretização dessa visão.</li> </ul>
<b>9. ESPON: CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences, 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduzir e avaliar os impactos/efeitos de uma transição para uma EC no domínio territorial;</li> <li>• Definição e caracterização setorial e territorial do conceito e modelo de EC;</li> <li>• Avaliação da sua articulação com o domínio territorial;</li> <li>• Avaliação da sua articulação com outros domínios (ambiental, territorial, etc) no sentido de contribuir e concretizar o desenvolvimento sustentável;</li> <li>• Identificação de políticas com vista a concretizar a EC às escalas sub-nacionais europeias;</li> <li>• Proposta de uma metodologia para medir e avaliar as repercussões da EC nos territórios às escalas sub-nacionais e apresentação de resultados da sua operacionalização;</li> <li>• Apresentação de diversos estudos de caso (regiões e cidades).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduzir e avaliar os impactos/efeitos de uma transição para uma EC no domínio territorial;</li> <li>• Definição e caracterização setorial e territorial do conceito e modelo de EC;</li> <li>• Avaliação da sua articulação com o domínio territorial;</li> <li>• Avaliação da sua articulação com outros domínios (ambiental, territorial, etc) no sentido de contribuir e concretizar o desenvolvimento sustentável;</li> <li>• Identificação dos domínios-chave da EC para o Ensaio EC vs OT.</li> </ul>

<p><b>10. DGT: Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – Diagnóstico Territorial – Alteração, 2018</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contextualização do OT em Portugal considerando vários âmbitos (Lusofonia, UE, etc);</li> <li>• Diagnóstico Territorial dos últimos 10 anos do Estado do Território;</li> <li>• Identificação da organização, tendências e desempenho do território;</li> <li>• Enquadramento do mosaico regional de Portugal;</li> <li>• Definição e enquadramento do sistema de gestão territorial nacional, instrumentos de gestão territorial e participação e cidadania territorial em Portugal;</li> <li>• Identificação dos principais problemas do OT de acordo com a experiência do PNPOT em vigor (2007).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução e caracterização do conceito de OT;</li> <li>• Entendimento sobre o papel estruturante do PNPOT e do OT na gestão territorial nacional;</li> <li>• Identificação das componentes de OT clássicas de acordo com o sistema de gestão territorial nacional.</li> </ul>
---	---	---



### 3. ENSAIO: ANÁLISE MATRICIAL DE ABORDAGENS AO TERRITÓRIO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO

O conceito de EC está em integração rápida na construção de políticas públicas e de programas de co-financiamento europeu com orientação para a mudança de práticas em vários domínios (do OT ao urbanismo) e setores. A urgência do tema, quer pelas questões ligadas à sustentabilidade, quer pelas transformações económicas decorrentes do desenvolvimento tecnológico e da abertura dos mercados, obriga a repensar o modo como o OT beneficia deste novo desígnio e se adapta aos seus princípios. Na escala regional e das cidades, importa que a EC seja territorializada no sentido de acelerar a transição de modelo económico e que os conceitos e práticas de Planeamento e Ordenamento do Território (Desenvolvimento Regional) sejam otimizados. Há várias vias pelo qual pode ocorrer este intercâmbio.

Este trabalho apresenta uma metodologia de análise concetual que contribui para a integração dos conceitos de EC no OT, que pode beneficiar a conceção de políticas e estratégias territoriais regionais na RLVT. Associado a esse objetivo, segue o propósito de promover na administração pública à escala regional, uma metodologia de identificação de pontos de focalização do investimento, cujo processo permita não apenas encontrar consensos entre domínios de natureza territorial (OT) e setorial (EC) (e por isso desejáveis para o incremento da eficiência dos processos de financiamento público e para a geração de retorno económico, social e ambiental), mas também permitir que estes se configurem o mais enquadrados possível com as necessidades e valências de cada território, salvaguardando o rigor e sustentabilidade das finanças públicas e a eficiência da gestão de fundos limitados, destacados para financiamento e investimento público em PPEC. Este formato permite também averiguar como vários agentes da RLVT (técnicos superiores da CCCR-LVT, investigadores/académicos e responsáveis pelo Urbanismo e Ordenamento do Território das Câmaras Municipais) entendem o que é o enquadramento da EC no OT e no território.

A definição de políticas, a produção de legislação e o financiamento de programas, adaptados às necessidades de capital para concretização do disposto nos instrumentos de gestão territorial, será, porventura, uma das mais complexas tarefas a empreender na gestão pública do território. Esta remete para a capacidade que a

instituição possui de gerar capital/recursos para desenvolver os planos, programas, políticas, estratégias, ações com que se compromete. Neste âmbito, considerando a escala territorial regional (CCDRLVT) e a EC, admitem-se duas modalidades diferentes de financiamento: direto (Fundo Ambiental; PAEC) e indireto (Indústria 2020, Portugal 2020, Projeto LIFE, etc) (Lemos, 2018, p.107-114), que este documento pretende divulgar juntos dos promotores de programas e projetos de investimento em EC, assim como de todos os envolvidos na gestão dos fundos.

Dado que na administração pública à escala regional, uma parte substancial da capacidade de investimento parte dos referidos âmbitos, sujeitos a limites e regulamentos rigorosos, importa que o capital destinado ao investimento seja utilizado de forma eficiente para potenciar e maximizar o retorno do uso dos fundos públicos (e da comparticipação privada).

Para evitar a perda de valor das apostas e objetivos de qualidade que caracterizam a globalidade das políticas públicas portuguesas, devem ser promovidas, na administração pública, medidas de contingência que se caracterizem pela preservação desse mesmo valor, integrando nos processos de orçamentação/programação/avaliação do financiamento público, formas inteligentes, pragmáticas e inovadoras de garantir a eficiência e territorialização das iniciativas públicas de investimento, tornando-as adequadas ao objeto a que se destinam.

Em Portugal cabe às entidades públicas responsáveis pela gestão territorial equacionar e canalizar o investimento público e orientar o investimento privado no sentido do desenvolvimento territorial sustentável, promovendo, nesse sentido, iniciativas informadas e devidamente explanadas de orçamentação, com vista à identificação correta dos eixos prioritários para investimento e em conformidade com as estratégias que se dirigem aos territórios, com vista a zelar pela gestão e utilização eficiente dos fundos disponíveis.

As CCDR são organismos da “Administração Pública Regional com poderes reforçados para impulsionar o desenvolvimento territorial [sustentável], em particular nas funções de gestão do investimento público e de coordenação e concertação das administrações regionais [e agentes privados]” (CCDRLVT, 2008, p.5). Com esta matriz de competências, as suas atividades destinam-se a “executar as políticas de ambiente,

de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respetivas áreas geográficas” (CCDRLVT, 2008, p.2), enquanto promovem a integração dos programas, planos, políticas e leis inseridos nos referidos âmbitos, na sua escala de atuação. Está identificado um campo preferencial para equacionar a concretização dos princípios da EC no OT.

### 3.1. IDENTIFICAÇÃO DAS COMPONENTES DE CADA ABORDAGEM

De forma a promover a melhor tipologia de investimento, propõe-se uma metodologia de análise matricial para apurar a intensidade da relação entre as várias componentes da EC e do OT, por intermédio da qual, se identifica onde a integração dos princípios e a adoção das práticas da EC tem mais impacto no território, nomeadamente onde podem ser vertidas nos instrumentos e programas de OT.

Para isso pretende-se identificar eixos de investimento ideais dentro dos referidos âmbitos, tendo como referência concetual na análise matricial de correlação, as componentes/domínios-chave de EC e OT. Em primeiro lugar, é importante esclarecer para o que remete o termo “componente/domínio-chave”, de forma a evitar confusões de natureza metodológica. No nosso entender, o termo aponta para a esfera de interesse onde estão inseridas e/ou são agrupadas determinadas tipologias de programas, projetos, políticas, ações, medidas, etc, e que designam o campo concetual e prático do conceito. Estando este ensaio orientado para selecionar e hierarquizar eixos prioritários para o financiamento e investimento público, estes aspetos são os mais adequados - em detrimento de aspetos como princípios, objetivos, etc -, pois permitem enquadrar os objetos do financiamento nessas grandes componentes/domínios-chave e aferir o grau de prioridade a partir da sua localização na matriz de relações EC vs OT.

A metodologia escolhida permite cruzar domínios qualitativos de diferentes conceitos e analisar a correlação existente entre esses domínios e conceitos aceitavelmente concreta do ponto de vista académico e científico. Considerando que se identificam e correlacionam componentes de âmbitos tão distintos como EC (setorial) e OT (territorial), são favorecidas valências na metodologia que permitam simplicidade, intuitividade e eficácia para o entendimento e análise do seu conteúdo, sendo que inclui

uma escala de Likert de 5 níveis (sendo 5 muito prioritário/relação forte, e 1 pouco prioritário/relação fraca) para facilitar a avaliação da relação entre conceitos e respectivas componentes/domínios (tabela 2).

Tabela 2: Proposta de análise matricial entre componentes/domínios-chave de EC (eixo y) e OT (eixo x)

		Ordenamento do Território					
		Componente 1	C2	C3	C4	C5	...
Economia Circular	Componente 1						
	C2						
	C3						
	C4						
	C5						
	...						

Fonte: Elaboração própria

Associado ao domínio do autor sobre os temas, salvaguardado pelo estudo e consulta de vários documentos referência (tabela 1), as componentes/domínios-chave de EC e OT foram identificadas e seleccionadas e organizados em duas tabelas (tabela 3 e tabela 4). Procurou-se que a seleção favorecesse a aplicabilidade e acessibilidade da metodologia, optando por incluir componentes/domínios-chave em detrimento de um levantamento exaustivo e extensivo que provavelmente condicionaria o preenchimento da matriz. Esta incidu no campo concetual da EC e do OT, fazendo a distinção entre o âmbito nacional (macro) e regional (RLVT) no último.

Primeiro, no caso da EC (5), foram integrados os grandes domínios-chave (*Key features*) que constam da Table 1 do projeto CIRCTER, editado pela ESPON (2018). Este grupo de trabalho promove um valioso contributo teórico e metodológico na abordagem à EC do ponto de vista territorial, visando identificar, quantificar e interpretar as implicações territoriais de uma abordagem circular nas regiões. Desta forma, com base no trabalho de alguns autores, procederam à identificação das

principais componentes/domínios da EC e respetivos fatores territoriais e efeitos que caracterizam o modelo (Table 1, ESPON, 2018, p.7-8), que foram utilizadas na construção do referencial de EC da presente metodologia.

Já a identificação e seleção das componentes-chave de OT (18), foi inspirada nos principais temas do OT constantes da versão final do Diagnóstico da alteração do PNPOT (DGT, 2018) (9), que encarei como coincidindo com as componentes-chave clássicas da política nacional (macro) de OT; bem como nos Pilares Estratégicos da Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT, 2018) (9), que são elencados com uma base territorial como alicerce. Estes não apenas correspondem a uma abordagem regional estratégica do OT (desenvolvimento regional), como podem ser e foram encarados como uma visão moderna dos domínios-chave do OT, em conformidade com o paradigma em vigor (consultar capítulo 2.2.1), complementando aqueles clássicos já identificados.

Tabela 3: Componentes Economia Circular CIRCTER\* e Domínios de Ordenamento do Território identificados no PNPOT\*\*

		Ordenamento do Território								
		Alteração do PNPOT 2018 - Diagnóstico								
		Recursos naturais e Sustentabilidade ambiental	Agricultura, floresta e atividades no espaço rural	População e estruturas sociais	Atividades económicas e inovação	Infraestruturas	Equipamentos e serviços de interesse geral	Sistema urbano	Uso do solo e paisagem	Habituação
Economia Circular	CIRCTER - ESPON	Incremento da capacidade restaurativa e regenerativa da economia								
		Menor uso de recursos naturais virgens (extração da natureza)								
		Menos perdas de materiais/recursos menos produção de resíduos								
		Conservação no valor mais alto dos materiais e produtos								
		Difusão de novos modelos de negócio e de hábitos de consumo / partilha								

\* CIRCTER - Circular Economy and Territorial Consequences ESPON 2018 <https://www.espon.eu/circular-economy>

\*\* Alteração do PNPOT – Diagnóstico Territorial 2018 <http://pnpot.dgterritorio.pt/node/268>

Tabela 4: Componentes Economia Circular CIRCTER\* e Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo\*\*\*

		Desenvolvimento Regional								
		Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo								
		Sustentabilidade demográfica e juventude	Qualificação	Novas tecnologias	Alto valor acrescentado	Urbanidade	Inclusão social e combate à pobreza	Idade +	Tejo e Sado	Património
Economia Circular	CIRCTER - ESPON	Incremento da capacidade restaurativa e regenerativa da economia								
		Menor uso de recursos naturais virgens (extração da natureza)								
		Menos perdas de materiais/recursos menos produção de resíduos								
		Conservação no valor mais alto dos materiais e produtos								
		Difusão de novos modelos de negócio e de hábitos de consumo / partilha								

\* CIRCTER - Circular Economy and Territorial Consequences ESPON 2018 <https://www.espon.eu/circular-economy>

\*\*\* Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo 2018 <https://www.animar-dl.pt/documentos/64/PDFs/1355/Para-a-Estrategia-2030-RLVT.pdf>

Esta metodologia pode oferecer argumentos para a concretização orientada (dirigida a escalas ou temas) ou focada (dirigida a áreas geográficas dos investimentos presentes e futuros, para concretizar a EC, o que legitima o exercício e interpretações dele retirados. Dependendo do tipo de componente/domínio – podem ser de elevada correlação e de reduzida ou nenhuma correlação -, entende-se que estes remetem para eixos onde é viável investir – com alguma segurança -, (contribuindo para acelerar a transição para a EC), e onde não é aconselhável investir ou se deve ser cauteloso ao focar o investimento, dado que esses eixos de investimento não contribuem para acelerar a transição para a EC (tabela 5). Isto permite abordar o financiamento e o investimento de outro modo, sugerindo, selecionando e hierarquizando prioridades, no que diz respeito a programas e projetos de EC. Ao estabelecer um quadro analítico consistente que permita para o caso da RLVT, estabelecer prioridades ao investimento e financiamento público, está-se a procurar promover a eficiência e territorialização das ações, medidas e políticas para fazer transitar o modelo económico da região.

Tabela 5: Exercício ilustrativo da metodologia (não representa o produto final) - Verde: aglomerado de correlação positiva (investir, acelera a transição para a EC); Vermelho: aglomerado de correlação negativa (investimento não contribui para a EC)

			Desenvolvimento Regional								
			Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo								
			Sustentabilidade demográfica e juventude	Qualificação	Novas tecnologias	Alto valor acrescentado	Urbanidade	Inclusão social e combate à pobreza	Idade +	Tejo e Sado	Património
Economia Circular	CIRCTER - ESPON	Incremento da capacidade restaurativa e regenerativa da economia	XXXXX	XXX	XXXX	XXX	XXXXX	XX	XX	X	XX
		Menor uso de recursos naturais virgens (extração da natureza)	XXX	XXXX	XXXXX	X	XXX	XXXX	X	XX	X
		Menos perdas de materiais/recursos menos produção de resíduos	XXXX	XXXXX	XX	XXXXX	XX	XXX	XXXXX	XXX	XXXX
		Conservação no valor mais alto dos materiais e produtos	XX	X	XXX	XXXX	XXXX	X	XXXX	XXXX	XXXXX
		Difusão de novos modelos de negócio e de hábitos de consumo / partilha	X	XX	X	XX	X	XXXXX	XXX	XXXXX	XXX

Fonte: Elaboração própria

Admitindo-se alguma subjetividade na identificação de componentes/domínios e sua avaliação – problema comum a metodologias semelhantes onde são escrutinados e utilizados âmbitos qualitativos -, este aspeto pretende-se minimizado com a recolha de contributos (pareceres em resposta a inquérito) de natureza multidisciplinar na avaliação da relação entre as diferentes componentes/domínios de EC e OT, da parte de diversos especialistas, de acordo com a seguinte questão: **“Das componentes da Economia Circular identificadas, qual o nível de prioridade de concretização em cada um dos domínios do Ordenamento do Território?”** - exercício efetuado no âmbito do relatório produzido para edição pela CCDR-LVT\*<sup>10</sup>.

Tendo concluído que o resultado do levantamento feito dos componentes/domínios-chave podia ser inconclusivo por via da simplicidade e abrangência de cada um dos elementos identificados, incita-se os inquiridos a identificarem prioridades de concretização de EC no OT, por meio de uma regra incluída no corpo do inquérito onde não é permitido repetir a mesma pontuação em cada coluna (componente/domínio do OT).

\*<sup>10</sup> Por concluir e editar à data da conclusão do Relatório de Estágio

Para além de dar a conhecer qual o aspeto geral da compreensão de diversas personalidades públicas, académicas e técnicas da RLVT sobre o perfil da articulação entre EC e OT, permite dar substância crítica e segurança nas conclusões retiradas quando se põe em prática a metodologia no sentido de perceber onde é mais vantajoso concentrar apoios financeiros nos PPEC.

### 3.2. FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO NA RLVT

Para aplicar esta metodologia na RLVT, é necessário aprofundar o conhecimento das fontes de financiamento existentes para planos, programas, políticas, projetos, ações, medidas, estratégias e inovação enquadrados com o âmbito da EC (PPEC) e outras políticas de ambiente.

O acesso ao financiamento desempenha um papel central no estímulo à inovação em EC (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017). Através de programas geridos a nível europeu, de Fundos Europeus e Estruturais de Investimento operacionalizáveis através do Portugal 2020, de programas estritamente nacionais, geridos por um vasto leque de entidades, ou até mesmo por intermédio de outras formas de financiamento emergentes e disruptivas como o caso do financiamento colaborativo, o *crowdfunding* ou os *green bonds* (“obrigações verdes”), existe uma grande variedade de instrumentos disponíveis para financiar e estimular a transição para uma EC.

A intervenção das CCDR incide na gestão do investimento público (programas operacionais regionais) e de coordenação e concertação das administrações regionais [e agentes privados] (CCDR-LVT, 2008), sendo instituições capitais para a candidatura de projetos de empresas, autarquias, universidades e outros agentes sociais e económicos, à captação de financiamento comunitário e público com vista a promover direta e indiretamente o desenvolvimento regional, coesão social, económica, territorial, etc.

No âmbito das políticas regionais que visam acelerar a transição para a EC, é possível distinguir duas modalidades de financiamento público: direto e indireto. Na primeira tipologia, o financiamento provem de fundos públicos e/ou privados baseados em planos, programas e/ou estratégias de EC para financiar diretamente medidas e



projetos que contribuam para a concretização da EC na Região. A segunda opção, por sua vez, corresponde ao financiamento cuja estrutura não está prioritariamente orientada para projetos de EC, mas cuja abrangência pode acolher projetos dessa natureza, pelo alinhamento dos objetivos desse Programa/Fundo (em particular dos avisos publicados) com os princípios da EC (ex.: programas nacionais para financiamento de políticas de ambiente, de desenvolvimento regional, de ordenamento do território, etc.).

Com base no levantamento não exaustivo feito por Paulo Lemos (2018) e os levantamentos constantes no PAEC (Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017) e nas plataformas EEA Grants<sup>11</sup> e Sitra<sup>12</sup>, listam-se aqui diversos instrumentos financeiros que podem apoiar programas públicos, e projetos de empresas, autarquias, universidades e outros agentes sociais e económicos a acelerar para transição para uma Economia Circular:

- Financiamento direto: Fundo Ambiental; Fundo Azul; Plano de Ação para a Economia Circular; Horizonte 2020; Indústria 2020; *Crowdfunding*; outros.
- Financiamento indireto: Sociedade Ponto Verde Open Innovation; Portugal 2020 – Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos; Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos; *Climate-Kic*; *Bio-Based Industries Public-Private Partnership* – BBI; Gestão de Resíduos – Plano Estratégico; EEA Grants; *Crowdfunding*; outros.

### 3.3. FOCO ESTRATÉGICO DA EC COM SUPORTE NAS VÁRIAS ABORDAGENS RLVT

No documento “*Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo*” (CCDRLVT, 2018), a CCDR-LVT define, dentro do quadro de políticas de base territorial, a EC como 10º Pilar Estratégico para a promoção da competitividade internacional da RLVT, a dinamização da coesão territorial e o reforço da coesão social.

---

<sup>11</sup> EEA Grants – Norway Grants, Who we are - EEA Grants. Disponível em: <https://eeagrants.org/Who-we-are/EEA-Grants>

<sup>12</sup> Sitra, A Circular Economy. Disponível em: <https://www.sitra.fi/en/topics/a-circular-economy/>

O documento assume, primeiramente, a necessidade de uma “Estratégia que seja preparatória para o futuro”, apropriando-se em seguida do papel da “especialização das políticas públicas em cada território”, que assenta num conjunto de abordagens focalizadas na “especialização económica de cada território”, tendo em conta o potencial endógeno e realidades locais como fatores-chave para suportar estratégias e programas locais, ou seja, assume-se enquanto objeto de OT. Os Pilares Estratégicos (10 PE) incidem sobre estratégias que, por sua vez, incluem linhas de ação onde estão identificados aspetos a ter em consideração para a sua concretização.

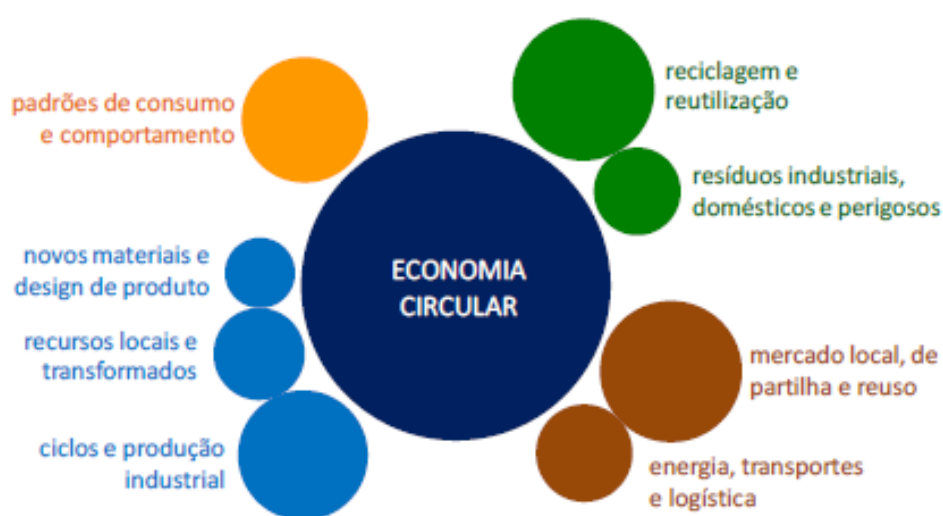


Figura 6: Esquema do pilar estratégico da Economia Circular, RLVT

Fonte: *Para a Estratégia 2030 para a Região de Lisboa e Vale do Tejo*, CCDR-LVT, 2018

A fase seguinte deste documento compreende o desenho do modelo que serve de arranque para a formulação de programas que possam integrar os documentos estratégicos que sustentarão a execução do próximo quadro comunitário de apoio 2021-2027. Um guia para o financiamento e investimento eficiente dos fundos públicos (e privados) desta Região, que salvguarde a eficiência dos processos de financiamento e captação de investimento público, facilitará a concretização mais objetiva das políticas públicas, procurando orientar o investimento para a EC no geral, e para o OT em particular.

No que respeita a EC, a CCDR-LVT está determinada a antecipar essa transição na Região, adotando processos cada vez mais circulares como política de competitividade perante os impactos do aumento da procura e da escassez de recursos na economia, nomeadamente na produção e no consumo global. Perante isto, a CCDR-LVT define para a EC os principais eixos de ação (figura 6) para os quais importa territorializar propostas de acordo com as especificidades regionais, enquadrando programas e projetos destinados a concretizar a EC. É neste sentido que importa ter uma metodologia funcional que permita estabelecer eixos prioritários de investimento.

## 4. CONCLUSÕES

O presente relatório corresponde ao produto da componente não letiva – estágio curricular – do Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, que concretizou o interesse do mestrando em conjugar os conhecimentos e competências teóricas e técnicas académicas com a respetiva experiência prática obtida em ambiente profissional, que sucedeu na CCDR-LVT.

O objeto de estudo, no âmbito do estágio curricular, traduziu-se num contributo para a elaboração do documento “Economia Circular no Ordenamento do Território: Análise Matricial ao Território da RLVT”, que deverá integrar o conjunto de estudos para a Agenda Regional da RLVT\*<sup>13</sup>. Esta publicação, integrada nas competências da DPPA, teve por base a elaboração de uma metodologia destinada a auxiliar na definição de programas e projetos, objeto de investimento e financiamento com vista a acelerar a transição para uma EC nos territórios sobre jurisdição da CCDR-LVT.

Do trabalho prático desenvolvido no estágio curricular, surgiu a necessidade de efetuar um enquadramento teórico-metodológico sobre os conceitos que estruturam a metodologia – a EC e o OT -, bem como outros temas disciplinares para o território como o Urbanismo, o Desenvolvimento Sustentável e a Coesão Territorial, e teorizar sobre a relação entre estes e a EC. Neste contexto verificou-se que a EC possui um âmbito de intervenção setorial circunscrito e que, dada a diversidade territorial que caracteriza os sistemas que habitamos, há a necessidade de territorializar as iniciativas setoriais sedeadas nos seus princípios, como forma de potenciar ao máximo a sua concretização e resultados. A forma natural de abordar este desígnio, concluiu-se logo no início da experiência, foi abordar a EC com uma perspetiva territorial assente no OT, dado que é este o campo de implementação das políticas públicas (nomeadamente setoriais), tendo em conta as especificidades de cada território, que requer várias abordagens territoriais.

Neste contexto realça-se o papel do Urbanismo e das cidades, que são consideradas por Klaus Toepfer (2005 *in* Lemos, 2018, p.60) e outros especialistas, como os sistemas onde é determinante intervir para reverter a rota suicida encabeçada pelo paradigma linear vigente. Partilhando da opinião de Paulo Lemos (2018, p.62),

---

\*<sup>13</sup> Por concluir e editar à data da conclusão do Relatório de Estágio

consideramos que o sucesso da transição para um modelo circular será determinante (a par da instituição de outros paradigmas) para tornar as cidades mais sustentáveis e o Urbanismo deverá procurar adotar os princípios e práticas circulares para responder a desafios comuns ao da EC, inspirando-se em metodologias como o metabolismo urbano.

Neste âmbito, conclui-se que o contexto de transição crise → pós-crise que vivemos pode ser uma oportunidade para proceder às mudanças necessárias para evoluir o paradigma económico e dos territórios, que irá colocar vários desafios ao OT e conduzir-nos em direção a uma nova visão das cidades e das regiões, a dos territórios estruturalmente limitados, com todos os setores da sociedade a participar ativamente.

Assim, constata-se ser imperativo consolidar uma conceitualização flexível e adequada aos diversos e variados territórios, até como forma de constituir as fundações para um desenvolvimento mais sustentável, mais inclusivo e coeso dos mesmos.

No que respeita à aplicação da metodologia, refere-se que o seu funcionamento e as componentes/domínios-chave que a integram (5 – Economia Circular; 9 Ordenamento do Território (macro) e; 9 - Desenvolvimento Regional) foram acordadas (entre o mestrando e a CCDR-LVT) para a maximização da aplicabilidade e utilidade do trabalho desenvolvido. Esta metodologia pode oferecer argumentos para a concretização orientada (dirigida a escalas ou temas) ou focada (dirigida a áreas geográficas dos investimentos estabelecidos (presentes e futuros) para concretizar a EC, o que legitima o exercício e interpretações dele retiradas. A principal é que este permite uma avaliação aceitavelmente concreta da correlação existente entre conceitos de naturezas distintas, com base na avaliação da relação entre as suas componentes: EC (tendencialmente setorial), OT (transversalmente territorial) -, sugerindo prioridades ao investimento em EC na RLVT com base em parâmetros territoriais.

No entanto, admitem-se algumas fraquezas na metodologia, nomeadamente a subjetividade na identificação de componentes/domínios e sua avaliação – problema comum a metodologias semelhantes onde são escrutinados e utilizados âmbitos qualitativos -, aspeto que se pretende minimizado com a recolha de contributos (pareceres em resposta a inquérito) de natureza multidisciplinar na avaliação da relação entre as diferentes componentes/domínios de EC e OT, da parte de diversos especialistas, de acordo com a seguinte questão: **“Das componentes da Economia**

**Circular identificadas, qual o nível de prioridade de concretização em cada um dos domínios do Ordenamento do Território?”.**

Outra é que se prevê que esta não possa ser utilizada como uma ferramenta por si só, constituindo uma abordagem destinada ao apoio à decisão no exercício de focagem de financiamento e investimento (direto e indireto) de Programas e Projetos de Economia Circular (PPEC). Isto porque se concluiu que a metodologia não permite uma argumentação suficientemente irredutível com base nas suas conclusões relativamente a questões e contestações dirigidas aos resultados sobre o processo de decisão relativo à distribuição de fundos para PPEC na Região. Desta forma, alerta-se para esta insuficiência e sugere-se ainda o futuro reforço da metodologia no sentido de minimizar esta fraqueza.

Na prática, compete às CCDR a gestão do investimento público (programas operacionais regionais) e de coordenação e concertação das administrações regionais [e agentes privados] (CCDR-LVT, 2008), sendo instituições fundamentais para a candidatura de projetos de empresas, autarquias, universidades e outros agentes sociais e económicos, à captação de financiamento comunitário e público com vista a promover direta e indiretamente o desenvolvimento regional, coesão social, económica, territorial, etc. Neste âmbito, o presente trabalho pretende contribuir para auxiliar a CCDR-LVT a identificar eixos de base territorial na RLVT onde é mais eficaz investir para concretizar a visão estratégica de EC para a Região, e acelerar a transição para uma EC, como esquematizado na figura 7.

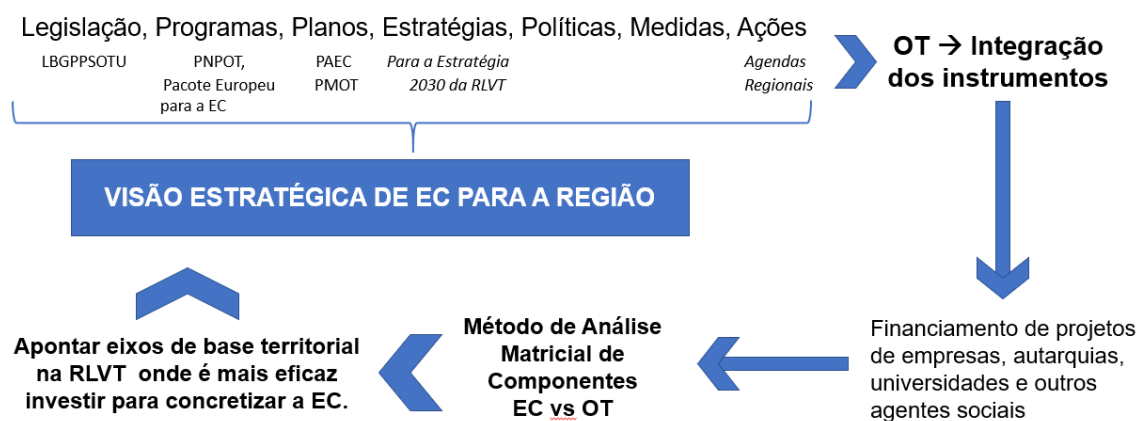


Figura 7: Esquema da metodologia de acordo com as questões e respostas que esta pretende analisar

Fonte: Elaboração própria

Como constrangimentos ao trabalho desenvolvido, destaca-se em primeiro lugar o reduzido número de referências bibliográficas creditadas que estudam a EC no âmbito territorial.

Em seguida, refira-se a dificuldade em identificar e selecionar componentes/domínios de conceitos tão densos como são a EC e o OT, aspeto que foi colmatado recorrendo a documentos referência que possibilitaram fazê-lo com alguma segurança e incorporar na metodologia o produto da seleção.

Por fim regista-se que, embora o mestrando possua uma qualificação superior de cinco anos em temas territoriais como é o caso do OT, registaram-se momentos de alguma indefinição por força do curto tempo de reflexão para dominar de modo suficientemente claro, as questões ainda não amadurecidas da EC. Existem poucos documentos que refletem sobre a relação entre os âmbitos de EC (tendencialmente setorial) e de OT (transversalmente territorial). Admite-se, contudo, que mais tempo de reflexão poderia contribuir positivamente quer em termos concetuais - aprofundamento dos temas -, quer para a construção da metodologia, permitindo uma mais consistente e segura identificação e seleção das componentes/domínios. Nestes aspetos, salienta-se o auxílio constante dos orientadores, como uma importante mais-valia.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Portuguesa do Ambiente (2018), *Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=140>
- Babones, Salvatore (2018). *China's Middle Class is Pulling Up the Ladder Behind Itself*. Foreign Policy. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2018/02/01/chinas-middle-class-is-pulling-up-the-ladder-behind-itself/>
- Camagni, Roberto (2005), *Territorial Cohesion and the European Model of Justice*. International Seminar, Viena: Lincoln Institute of Land Policy
- Cammen, Hans van der, et al (2012), *The Selfmade Land: Culture and Evolution of Urban and Regional Planning in the Netherlands*. Antuérpia: Spectrum
- Canela Maria Herrero (2009), *La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios*. in *Cohésion e inteligência territorial: Dinâmicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Valência: PUV, pp. 265-290
- Carson, Rachel (1962), *Silent Spring*. Boston, Houghton Mifflin
- CEU-AUP (2013), *A Carta Europeia do Urbanismo: uma visão das cidades e das regiões da Europa do Século XXI*. Barcelona
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2008), *Desenvolver a RLVT, Modernizar a CCDR – Agenda Estratégica*. Lisboa: CCDRLVT
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2015), *Missão, Visão e Objetivos Estratégicos*. Disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/missao--visao-e-objetivos-estrategicos/7292.htm>
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2016a), *Investimento Municipal na Região de Lisboa e Vale do Tejo 2016 – Síntese*. Lisboa: CCDRLVT
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2016b), *Orgânica*. Disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/organica-ccdr-lvt/45.htm>



- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2017a), *Organização Interna*. Disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/organizacao-interna/46.htm>
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2017b), *Resumos do Seminário Território e Economia Circular*. Lisboa: CCDRLVT
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (2018), *Para a Estratégia 2030 da Região de Lisboa e Vale do Tejo*. Lisboa: CCDRLVT
- Comissão Europeia (2015), *Closing the loop: An EU action plan for the Circular Economy*. Bruxelas
- Comissão Europeia (2016), *Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam*. Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters, Amsterdam
- Comissão Europeia (2017), *Urban Agenda for the EU – Orientation Paper Circular Economy*. Futurium
- Comissão Europeia (2018), *The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponível em [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development_en)
- DARA (2012), *Climate Vulnerability Monitor: A Guide to the Cold Calculus of a Hot Planet*. Madrid, DARA group & Climate Vulnerable Forum
- Direção Geral do Território (2018), *Versão final do Diagnóstico da alteração ao PN POT*. Lisboa, Direção Geral do Território
- Ellen Macarthur Foundation (2015), *Rumo à Economia Circular: o racional de negócio para acelerar a transição*. Disponível em [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a%CC%80-economia-circular\\_Updated\\_08-12-15.pdf](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a%CC%80-economia-circular_Updated_08-12-15.pdf)
- Ellen Macarthur Foundation (2018a), *History*. Disponível em <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/about/history>

- Ellen Macarthur Foundation (2018b), *Schools Of Thought – Performance economy*. Disponível em <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/schools-of-thought/performance-economy>
- ESPON (2018), *CIRCTER – Circular Economy and Territorial Consequences*. Luxemburgo, ESPON EGTC
- Faludi, Andreas (2006), “From European spatial development to territorial cohesion policy” in *Regional Studies*, vol. 40, pp. 667-678
- Faludi, Andreas (2013), *Territorial Cohesion, Territorialism, Territoriality, and Soft Planning: A Critical Review*. Delft, Delft University of Technology
- Ferrão, João (1999), *Elementos para um Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: uma visão de síntese*. in MEPAT/SEALOT, Seminário Internacional Território para o Século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão, Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Lisboa
- Ferrão, João (2014), *O Ordenamento do Território como Política Pública*. 2ªed Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Freitas, Helena & Martins, João Maria (2012), *A Europa e a política de ambiente em Portugal*. Periódico semestral do CIEDA e do CEIS20, nº7. Disponível em <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>
- Lemos, Paulo (2018), *Economia Circular como fator de resiliência e competitividade na região de Lisboa e Vale do Tejo*. Lisboa, CCDR-LVT
- Ministério do Ambiente (2018), *Plano de Ação para a Economia Circular*. Lisboa, Governo de Portugal
- Orea, Domingo Gómez (2008), *Ordenación Territorial*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2ª ed
- Partnership Circular Economy (2017), *Urban Agenda for the EU: Orientation Paper Circular Economy*. Disponível em [https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/circular\\_economy\\_orientation\\_paper.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/circular_economy_orientation_paper.pdf)

- Pereira, Margarida (2016), *Ordenamento do território*. in Rio Fernandes, J.A. López Trigal, L.; Sposito, Eliseu Savério (Org.), *Dicionário de Geografia Aplicada: terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território*, Porto, Porto Editora, pp. 345-347
- Stahel, Walter & Reday, Genevieve (1977), *The Potential for Substituting Manpower for Energy*. Commission of the European Communities, Brussels. Final Report 30 July 1977, study n° 76/13
- Stahel, Walter (2006), *The Performance Economy*. New York, Palgrave Macmillan
- Tapia, Carlos (2018), *ESPON CIRCTER Circular Economy and Territorial Consequences*. Sofia, ESPON Seminar “Territorial Cohesion Post 2020: Integrated Territorial Development for Better Policies”
- Teixeira, João Pereira (2013), *Declaração de Cascais em matéria de Ordenamento do Território – mais do mesmo não basta – Ordenamento do Território para as pessoas*. Cascais, 10ª Bienal das Cidades e dos Urbanistas da Europa
- Teixeira, João Pereira (2015), *Smart Cities tackling cities turning point – more of the same is not enough*. Lisboa, Universidade Lusófona de Lisboa
- Teixeira, João Pereira (2018), *Economia Circular, Metabolismo Urbano e Desenvolvimento Regional: Desafios para um Futuro Sustentável – NOVA CIÊNCIA para Cidades e Regiões*. Lisboa, Apresentação no âmbito do 25º Congresso da APDR – FCSH-UNL

## LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro. *Diário da República nº 207 – I Série*. Lisboa: Ministério da Agricultura, do Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território
- Decreto-Lei nº 68/2014, de 8 de maio. *Diário da República nº 88 – I Série*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto-Lei nº 24/2015, de 6 fevereiro. *Diário da República nº26 – I Série*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

Despacho nº 12 166/2007, de 19 de junho. *Diário da República nº116 – II Série*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

Despacho nº 7082/2013, de 31 de maio. *Diário da República nº 105 – II Série*. Lisboa: Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

Lei nº 58/2007, de 4 de setembro, *Diário da República nº 170 – I Série*. Lisboa: Assembleia da República

Lei nº 31/2014, de 30 de maio, *Diário da República nº 104 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República

Portaria nº 528/2007, de 30 de abril. *Diário da República nº83 – I Série*. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2016, de 23 de agosto. *Diário da República nº 161 – I Série*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

Resolução do Conselho de Ministros nº 190-A/2017, de 11 de dezembro. *Diário da República – I Série*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

## GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Para facilitar a compreensão, é aqui indicado o sentido de alguns conceitos fundamentais que são utilizados no texto:

- a) **Coesão Territorial:** Tipologia de desenvolvimento que contraria as disparidades entre territórios e promove a distribuição equilibrada de atividades e pessoas, enquanto aposta na interdependência entre regiões, no policentrismo e na coerência global das políticas económicas, sociais e ambientais.
- b) **Desenvolvimento Sustentável:** Modelo de desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas.

- c) **Economia Circular:** Modelo de economia em que a produção e o consumo são estruturados de forma a promover a gestão eficiente e sustentável dos recursos energéticos e materiais em todo o ciclo de vida, conservando o seu valor pelo maior período de tempo possível e acautelando a redução dos resíduos resultantes do processo produtivo num circuito fechado. Assim auxilia a transição de uma existência de carácter intrusivo para uma outra em harmonia/equilíbrio com o território;
- d) **Metabolismo Urbano:** Metodologia que possibilita perceber o funcionamento do sistema urbano, através da identificação e quantificação dos fluxos de inputs e outputs e respetivos circuitos, as interações existentes e as consequências daí resultantes, estabelecendo um paralelo metodológico com o estudo do corpo humano.
- e) **Ordenamento do Território:** Ação que se opõe à evolução espontânea e desordenada do território, sendo responsável por “ordenar” e “articular” as diferentes componentes numa perspetiva agregadora, coerente e funcional. Corresponde à expressão espacial integrada das diferentes políticas (sociais, ambientais, económicas, culturais, etc) de uma sociedade, a cujas especificidades e dinâmicas é permeável e ajustável, procurando a coesão territorial.
- f) **Urbanismo:** Disciplina que estuda a organização do espaço urbano e que se ocupa da elaboração dos planos de uso do solo e também de regulamentos locais no domínio do ambiente e da edificação. É também responsável por conduzir e mediar o processo decisório político para resolver as exigências antagónicas – públicas e privadas – que designam a integração espacial e os seus programas de desenvolvimento nos centros urbanos.